a.a. 2017/2018

Laurea Magistrale in

PIANIFICAZIONE TERRITORIALE URBANISTICA E PAESAGGISTICO AMBIENTALE

PIANIFICARE LA TEMPORANEITÀ

STORIE DI GESTIONE E AUTOGESTIONE NEL POST SISMA DEL CENTRO ITALIA

Candidata: GAIA BICCHERI

Relatori: Prof.ssa GRAZIA BRUNETTA, Prof. ALFREDO MELA

INDICE

Introduzione 7

1 CONOSCERE E COMPRENDERE L'EVENTO SISMICO 13
1.1 Il rapporto tra società e disastro 13
1.2 Descrivere il terremoto 19
1.3 La percezione sociale del terremoto 22
1.3.1 Comportamenti sociali nella fase pre-sisma 22
1.3.2 Comportamenti sociali nella fase dell'impatto 23
1.3.3 Comportamenti sociali nella fase del post-sisma 25

2 QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO 27
2.1 Evoluzione della normativa dal dopoguerra ad oggi 27
2.2 La gestione del rischio 39
2.2.1 Prevenzione 42
2.2.2 Emergenza 47
2.2.3 Ricostruzione 56

3 ANALISI DEGLI EVENTI SISMICI PASSATI 63
3.1 Belice 1968 64
3.2 Friuli 1970 84
3.3 Irpinia 1980 108
3.4 Umbria-Marche 1997 132
3.5 L'Aquila 2009 152
3.6 Emilia 2012 174
3.7 Centro Italia 2016/2017 194

4 ANALISI DELLA RISPOSTA SOCIALE IN UMBRIA 213
4.1 Attivazione “dal basso” nel post sisma 213
4.1.1 Autorganizzazione come risorsa 214
4.2 L’indagine qualitativa 217
4.2.1 Strutturazione della ricerca 219
4.3 I 14 Comuni umbri colpiti 222
4.4 Attori coinvolti 231
4.4.1 Attori istituzionali 232
4.4.2 Attori formali 233
4.3.3 Attori informali 234

5 STORIE DAL SISMA 237
5.1 Valnerina: ieri e oggi 238
5.1.1 La vita nel comune 238
5.1.2 La comunità 241
5.1.3 Pianificazione e gestione del rischio 243
5.1.4 Gestione emergenziale 247
5.2 Gestione e Autogestione 255
5.2.1 Le opportunità del sisma 255
5.2.2 Prospettive future dei soggetti 272
5.2.3 La resilienza 277

6 RICOSTRUIRE LE COMUNITA’ 281
6.1 Conclusione e possibili sviluppi 281
6.2 Linee Guida 283

Bibliografia 289
Sitografia 294

INTRODUZIONE

Le città si costituiscono e assumono differenti caratteristiche rispetto alle comunità che le abitano, ai contesti e al tipo di relazioni che si instaurano. Definiremo “casa della società” (Salzano, 2003) il luogo dove gli uomini decidono di vivere insieme, assumendo ruoli e svolgendo funzioni che individualmente perderebbero di significato. Potremmo anche definirle come “un sistema sociale complesso” composto da parti interagenti in modo non lineare e che queste parti, ovvero i cittadini, agiscono in modo individuale e autonomo, in base a comportamenti e azioni che seguono mode, ideologie, tradizioni e che cambiano nel tempo e nello spazio. (Cecchini&Blecic, 2017)

Città e società hanno sempre convissuto con i disastri, ma oggi si nota una sorta di incapacità sociale a rispondergli adeguatamente. Il territorio italiano è notoriamente soggetto a fenomeni sismici che non producono solo conseguenze nell’ambiente fisico (urbs), ma incidono e danneggiano anche il sistema umano (civitas) e quello politico (polis). Le ripercussioni materiali ed immateriali perciò interessano varie sfere della vita e agiscono in maniera variegata rispetto alle diverse caratteristiche insiste nella società stessa. Ad oggi, nonostante la frequenza degli eventi sismici, il paese non è riuscito ad immagazzinare una coscienza sul tema e tende a procedere caso per caso ogni qual volta si presenta un terremoto. In questo quadro i cittadini colpiti vengono spesso ritenuti meri beneficiari di scelte prodotte da un élite intangibile, non dotati di una capacità di reazione efficace ai problemi che li riguardano. Si crede invece che le comunità siano portatrici dell’identità e del know-how dei luoghi e che abbiano notevoli risorse in termini di tempo, idee e competenze, da impiegare nei luoghi, sopratutto in quelli che necessitano di essere riabilitati, ripensati e ricostruiti.
Da questa premessa la ricerca analizza le forme di gestione e le iniziative nate spontaneamente “dal basso” a seguito del terremoto che ha colpito l’Italia centrale

nel 2016/2017. Seppur in un'area fortemente compromessa, il terremoto delinea un momento estremamente dinamico e fertile nel quale vari soggetti si attivano per sopperire alle necessità che nel corso dell'emergenza si presentano. Lo scopo è quello di raccogliere dati direttamente dalle persone che hanno vissuto e gestito il terremoto per costituire una solida base affinché le pratiche di auto-organizzazione possano essere comprese e ritenute utili nel post-sisma, dove la ricostruzione della comunità gioca un ruolo fondamentale tanto quanto quella della ricostruzione fisica degli insediamenti.

La ricerca procede in maniera consequenziale dal generale al particolare sviluppandosi in 6 sezioni distinte. E' possibile immaginare un percorso circolare che parte da concetti inerenti la pianificazione, trova fondamento nell'analisi sociologica del contesto per poi rafforzare nuovamente la componente pianificatoria. Quest'ultima azione intende integrare i fenomeni sociali spontanei nati nei contesti vulnerabili, garantendo il dialogo tra le parti ed assumendo il ruolo di facilitatore nel processo di ricostruzione delle comunità, con le comunità. Per arrivare al cuore della tesi è stato necessario per prima cosa analizzare il fenomeno e come esso viene gestito in Italia, in modo tale da costituire un background utile alla comprensione delle varie tematiche e degli innumerevoli interessi che si accentrano nei processi di ricostruzione.
Il **primo capitolo** affronta l'analisi del fenomeno sismico rispetto a tre ottiche diverse. La prima analizza genericamente il rapporto tra società-città-disastro e gli effetti prodotti dall'interazione di queste componenti, le quali si diversificano in base allo stato ex-ante del territorio colpito e alle modalità di gestione messe in atto per affrontarlo. La seconda descrive le caratteristiche generali e specifiche del terremoto al momento della sua manifestazione e gli effetti diretti ed indiretti provocati, ovvero quelli da subito percepibili e quelli latenti. Il terzo punto di vista, al contrario, si focalizza sulla percezione che le persone hanno dell'evento durante tutte le fasi che si susseguono. Dalla fase pre-sisma alla fase post sisma, passando per la fase dell'impatto e della prima emergenza.
Il **secondo capitolo** affronta tutte le dinamiche storiche che hanno portato all'attuale strutturazione della normativa antisismica e di prevenzione e degli organi preposti alla gestione del rischio. Inoltre, vengono dettagliate le modalità di gestione del terremoto

rispetto alle quattro fasi di: previsione, prevenzione, emergenza e ricostruzione. Si pone di conseguenza la questione di come la pianificazione possa essere utile nel momento di emergenza, ovvero quando “lo stato di eccezione” (Agaben, 2003) non fa che aumentare il divario tra pianificazione tradizionale e quella emergenziale.

Nel terzo capitolo è possibile vedere l’applicazione dei concetti, finora analizzati in forma teorica, nelle varie gestioni dei fenomeni sismici italiani. La ricognizione storica approfondisce sette eventi, ritenuti più rilevanti data la loro complessità in termini di gestione e di capacità di reazione dei soggetti interessati. Il periodo studiato parte dal dopoguerra e affronta i seguenti casi: Belice 1968, Friuli 1976, Irpinia 1980, Umbria-Marche 1997, L’Aquila 2009, Emilia 2012, fino ad arrivare al sisma che ha colpito l’Italia Centrale nel 2016/2017. Vengono affrontati gli aspetti della gestione per far emergere le volontà, il ruolo dei soggetti e gli effetti territoriali e sociali che determinate scelte hanno prodotto nel breve e lungo termine. Ogni terremoto cerca di raccontare anche la percezione “dal basso” e le pratiche attivate e come queste abbiano risollevato le generali sensazioni di sconforto causate dal sisma.

Successivamente alle primi tre parti di supporto, il quarto capitolo entra nel vivo della ricerca attraverso la descrizione dell’utilità del coinvolgimento dei cittadini nei processi post sisma e l’analisi della risposta sociale avvenuta nel Centro Italia. Per lo svolgimento della tesi è stato considerato fondamentale il contatto con il territorio colpito e l’esigenza di rendere attendibile la ricerca ha portato all’individuazione di una precisa metodologia di indagine sociale in una precisa area di studio. La tesi di conseguenza interviene in un’area circoscritta rispetto al cratere effettivo, quella della Regione Umbria. Il territorio studiato contiene 14 comuni, con un focus maggiore sulle realtà più colpite: Norcia, Cascia, Preci, Monteleone di Spoleto e Spoleto. La scelta effettuata è dovuta alla maggior conoscenza del territorio e delle comunità, ma sopratutto al livello di avanzamento che l’Umbria ha rispetto alle tematiche legate al sisma. Di fatto, potrebbe essere un luogo pronto ad acquisire nuove competenze per affinare la propria capacità di intervento. Per quanto riguarda l’indagine sociologia la scelta è ricaduta nell’analisi di tipo qualitativo attraverso interviste semi-strutturate a 50 attori di diversa natura. Il campione comprende due categorie di attori, locali e sovralocali, intervenuti nella gestione della crisi. I primi sono attori istituzionali, rappresentativi del modello ordinario, mentre i secondi sono attori associati, in

maniera formale o informale, rappresentativi delle varie forme di organizzazione attive nel territorio. La raccolta dati perciò ha una base soggettiva, fornita dall'ampia libertà di parola dell'individuo, che non costituisce una rappresentazione statistica di tutto il cratere colpito, ma permette di trarre informazioni generali e rappresentative a partire dalle specifiche situazioni raccontate durante le interviste.

Nel **quinto capitolo** verranno rielaborati i concetti maggiormente sentiti dai soggetti intervistati riguardanti le potenzialità e le criticità riscontrate nei quasi due anni dal primo evento. In maniera generale verranno esaminati le dinamiche pre sisma, gli aspetti economici e quelli della pianificazione del territorio. Verranno poi svinscerate le innumerevoli iniziative organizzate dalla popolazione e per la popolazione, che hanno offerto la possibilità per i luoghi di rinnovarsi e di stringere relazioni impensabili prima dell'evento. La campagna di interviste offre la possibilità di ulteriori sviluppi e approfondimenti, in quanto sono molteplici i temi toccati da ogni intervistato. Sarebbe opportuno, per esempio, indagare quali dinamiche esistono oggi nei luoghi colpiti 40 o 50 anni fa per comprendere se le forme di organizzazione nate dal sisma sono ancora presenti, in quale forma si sono evolute e che risultati hanno portato nei luoghi distrutti e nelle comunità.

In conclusione, l'intento dell'indagine sociologica è quello di individuare e sviluppare, all'interno del **capitolo 6**, delle linee guida fondate sull'oggettività delle interviste. Le pratiche attivate in tutti i post-sisma analizzati da questa trattazione e sopratutto quelle rilevate nel Centro Italia, si ritengono utili e indispensabili per il superamento delle crisi e per la riconfigurazione della comunità. I cittadini, impiegando risorse ed energie nel territorio, percepiscono in modo più attenuato lo stato di emergenza il quale viene vissuto in maniera attiva e propositiva, applicando il concetto stesso di resilienza. Quest'ultima, non è pensabile come una caratteristica insita negli individui o nella collettività, ma necessita di essere coltivata, indirizzata ed implementata.

NORCIA
20.02.18

1. CONOSCERE E COMPRENDERE IL TERREMOTO

1.1 Il rapporto tra disastro e società

Da molti anni a questa parte assistiamo non tanto ad una moltiplicazione di eventi straordinari, da sempre esistiti per diverse cause, ma piuttosto ad un'intensificazione del grado di potenza che si ripercuote sul nostro territorio, in termini di vite umane e danni materiali, e di conseguenza sulle politiche di prevenzione e ricostruzione. La leggerezza con cui si abita il territorio e il disatteso rispetto di vincoli, norme e restrizioni danno luogo ad fenomeni che si inseriscono in un contesto reso tanto più fragile e vulnerabile dall'azione umana.
Nel linguaggio quotidiano le espressioni utilizzate sono molteplici ma le più ricorrenti sono "disastro" e "catastrofe". Queste sono ritenute simili in quanto si riferiscono ad eventi di grave entità che necessitano di un'azione immediata. Seppure i due termini hanno fattori comuni, quali: imprevedibilità, localizzazione circoscritta, stravolgimento della vita sociale, squilibrio tra richieste e capacità di reazione dei soggetti; si trovano a descrivere situazioni spesso molto differenti. Con "disastro" si intende un evento le cui conseguenze possono essere riassorbite dal sistema colpito in un determinato lasso temporale. Ritroviamo in questo concetto tutti i fattori sociali che a seguito di una rottura dell'ordine ristabiliscono un nuovo equilibrio. Il termine "catastrofe" richiama invece il rovesciamento drastico di un sistema, in genere non reversibile, tale da determinare il collasso dello stesso; concetto spesso utilizzato nelle scienze naturali piuttosto che in quelle sociali. Le differenze diventano importanti quando si parla della gestione dell'emergenza e di come il sistema organizzativo e sociale la recepisce e prova a rispondere. Tuttavia è difficile categorizzare questi eventi ed il loro significato, in quanto sia la letteratura che le caratteristiche dell'evento hanno dinamiche ed effetti estremamente vari.

Avvenimenti di questo tipo quindi non possono essere descritti solo in termini di decessi o di danni materiali, ma è necessario tener conto delle varie dimensioni che interagiscono. Genericamente gli impatti hanno una dimensione temporale: nascono, si evolvono e poi muoiono; inoltre, in molte situazioni è difficile distinguere nell'immediato gli effetti più acuti ed istantanei da quelli che si innescano più lentamente, diventando cronici. Altra differenza la troviamo nelle distinzione tra conseguenze dirette ed indirette. Le prime sono causate dall'evento in sé, per cui facili da riconoscere; le seconde derivano invece dalle precedenti, si innescano con tempi più lunghi e contengono al loro interno fattori che scatenano ulteriori conseguenze negative. L' "effetto domino" prodotto dagli impatti indiretti diventa notevolmente pericoloso per la gestione di certi disastri, in particolare quando si parla di territori che non hanno disponibilità di risorse e saperi per intervenire in merito. L'origine dei disastri quindi può essere molto diversa e con essa anche le caratteristiche. Terremoti, eruzioni vulcaniche o alluvioni sono una presenza costante nella storia dell'uomo; ci sono poi rischi emersi nell'attualità, come per esempio nel campo tecnologico, ed altri notevolmente diminuiti, come le carestie o i disastri provocati dalle miniere.

Alla luce dei disastri verificatesi negli ultimi decenni emerge l'importanza di spiegare, fronteggiare e prevenire questo tipo di eventi, ed è proprio di queste tematiche che si occupa la "disastrologia". A livello teorico questo ramo delle scienze sociali nasce in America durante la seconda guerra mondiale. In origine venne predisposto dall'ambiente militare con lo scopo di gestire le reazioni degli abitanti delle città alleate bombardate. E' solo negli anni '60 che si afferma ufficialmente la disciplina grazie all'estensione dell'orizzonte d'interesse: l'oggetto degli studi non è più il singolo individuo ma un insieme di persone, comunità o organizzazioni, di cui si esaminano le reazioni collettive successive ad un disastro. Avviene in questi anni una riconsiderazione del ruolo della scienza e delle tecniche come uniche discipline risolutrici del problema. Scienziati ed ingegneri si trovarono in difficoltà nel dare risposta, esclusivamente attraverso trattati tecnici, alle inquietudini nate nella società. Il ruolo di psicologi, antropologi e sociologi diventa fondamentale quindi sia per interpretare tutte le componenti scatenate da un evento dannoso sia per perfezionare il settore della disastrologia e svilupparlo ulteriormente. Si afferma

l'idea che un disastro non può essere concepito solamente come somma di agenti fisici che producono effetti sul territorio, ma si pongono centrali i temi delle relazioni sociali e dello sconvolgimento di quest'ultime, come elementi imprescindibili. Inoltre gli studi mettono in evidenza la tendenza a concepire proprio la fase di emergenza come uno dei fattori scatenanti le variegate situazioni sociali post disastro. Anche la sola percezione di una probabile minaccia viene ritenuta un fattore di sconvolgimento della società, tanto quanto un impatto reale. E' da questi elementi che si può asserire quanto la società sia determinante nella riconfigurazione dell'ordinarietà, dalla fase di emergenza al ripristino della normalità. Gli studiosi Cuzzolaro M. e Frighi L. in sintesi:

> *"Un evento, per essere definito disastro, deve avere un impatto traumatico collettivo e deve suscitare reazioni collettive sia a livello pratico (comportamenti collettivi, azioni sociali) sia a livello emotivo e immaginario"* [1]

A livello operativo una delle classificazioni più comuni è quella riguardante la natura di questi fenomeni. La fenomenologia del disastro distingue due tipologie di eventi: antropico, in cui l'uomo è la principale determinante del disastro (cambiamenti climatici, sprawl, conflitti, terrorismo, ecc) e naturale, in cui processi di lenta formazione si presentano improvvisamente (terremoti, alluvioni, desertificazione ecc.) (Anzalone, 2008). Tuttavia, la linea di separazione tra le due categorie è molto sfumata, a causa dei svariati e sempre più insistenti interventi umani sull'ambiente. E' necessario evidenziare però che situazioni scaturite in natura e le rispettive conseguenze, hanno una complessità dichiarata e soprattutto una ciclicità inevitabile. La complessità deriva dalle differenti condizioni in cui si trova ogni contesto prima del disastro, le quali producono effetti non riconducibili ad un metodo di gestione univoco e prestabilito.
Le dinamiche che entrano in gioco sono variegate ed è difficile pensare che un disastro colpisca solo un settore; in realtà tutte le dimensioni vengono interessate e subiscono trasformazioni. Nello specifico, le caratteristiche che determinano questa complessità possono essere analizzate da due prospettive differenti: studiando gli aspetti funzionali del sistema colpito o analizzando la sua localizzazione spaziale.
La complessità funzionale di un sistema, e conseguenzialmente di un disastro, è

---

1 Cuzzolaro M. e Frighi L. (1991), *Reazioni umane alle catastrofi,* Fondazione Adriano Olivetti, Ivrea, p. 48

determinata da tre fattori principali:

- l'elevato numero di componenti che interagiscono producendo impatti;
- il modo imprevedibile in cui questi elementi si relazionano;
- il coinvolgimento di tutte le scale territoriali.

Abbiamo più volte ripetuto che un disastro interviene in tutte le dinamiche della vita di una città per cui una delle sue peculiarità più forti è la multidimensionalità. L'evento modifica il sistema ambientale, urbanizzato, economico, sociale e culturale. Salzano definisce queste varie dimensioni in tre ambienti principali ritenendo che gli eventi disastrosi non producono solo conseguenze nell'ambiente fisico, ma incidono e danneggiano anche il sistema urbanizzato (*urbs*), il sistema umano (*civitas*) ed infine quello politico istituzionale (*polis*). Questi macro settori sono inter e intradinamici, capaci di essere influenzati e di influenzare. Le configurazioni che nascono dalle relazioni comportano, oltre che un aumento di complessità, anche un grado di vulnerabilità, ovvero la predisposizione ad essere esposti o meno a danni di varia natura in funzione del fenomeno. Avendo definito nel primo paragrafo la città come un organismo complesso, le cui componenti interagiscono in modo non lineare, salta subito all'occhio che dalle relazioni instaurate, anche tra elementi piuttosto semplici, possono scaturire reti articolate. Il secondo fattore di complessità è definito dall'imprevedibilità delle relazioni, ovvero la possibilità che ogni perturbazione possa trasformarsi in un fenomeno con impatti difficili da gestire. Infine la terza causa scatenante la complessità è ricondotta agli effetti negativi e la loro spazializzazione. Questi raramente sono confinati in un livello, o meglio nascono in uno specifico spazio ma gli effetti possono propagarsi a tutte le scale territoriali.

Se analizziamo invece la complessità dal punto di vista dell'effettiva localizzazione del disastro vedremo come diventa difficile fare previsioni esatte, se non in linea generale. Un evento può presentarsi in uno specifico punto ma rapportarsi con il territorio in tre modi differenti; il rapporto tra questi due fattori per cui può aumentare o meno il grado di violenza dell'impatto. Il primo caso è quello in cui il disastro rimane circoscritto dentro un'area già ritenuta a rischio; la predisposizione dei luoghi perciò, in questa situazione, riesce a far ripristinare il sistema, grazie a conoscenza e previsione. Il secondo caso, nonché più diffuso, vede l'espansione degli effetti al di fuori dell'area di rischio mentre il terzo separa nettamente il luogo del disastro da

quello dove potenzialmente avverranno i rischi. In questi due casi i potenziali danni sono più difficili da prevedere e soprattutto da gestire. I territori non saranno pronti e le conseguenze aumenteranno il loro grado di potenza.
In maniera sottile emerge un'altra volta il ruolo fondamentale della società, degli uomini, di chi vive il territorio e si rapporta con esso. La possibilità di diminuire gli impatti negativi perciò, risulta estremamente relazionata alla capacità di ciascun sistema di elaborare efficaci strategie per rispondere alla minaccia. L'essere umano è condizionato dall'ambiente in cui vive e la risposta ad ogni evento è frutto di una elaborata costruzione razionale. L'interpretazione sociale dei disastri ha subito notevoli trasformazioni nel corso del tempo in quanto le considerazioni sulla pericolosità dell'ambiente sono frutto della cultura e delle tradizioni di una società, ovvero di come quest'ultima ha progressivamente interpretato le relazioni con la natura. Una popolazione perciò manifesta diversi atteggiamenti riferiti ad una situazione di rischio, essi sono frutto sia delle caratteristiche cognitive individuali, ma anche delle situazioni socio-politiche in cui si è inseriti.
Fatte queste considerazioni è possibile affermare che nella società concetti di "rischio" e "probabilità" sono considerati ormai tratti qualificanti. Mentre ogni cultura ha elaborato l'idea generale di pericolo, il concetto di rischio si è affermato solo in epoca moderna. Se il pericolo rappresenta una dinamica passiva, in quanto il verificarsi di un evento è indipendente da qualsiasi decisione umana; il rischio prende forma invece a seguito della realizzazione di saperi, modalità e capacità di azione riguardanti un determinato tema. La società dunque è pervasa da rischi di qualsiasi genere: naturali, tecnologici, sociopolitici, biologici. Inoltre è importante sottolineare che ogni evento ha la probabilità di essere potenzialmente fonte di pericolo per la società, a causa del ruolo chiave degli esseri umani. Il rischio rappresenta perciò la possibilità che si verifichi un danno in base a varie alternative, considerando queste ultime, e le scelte intraprese, come soggettive del decisore. La previsione perciò può essere talmente complessa da risultare inaffidabile. In merito a quanto descritto è fondamentale attivare una divulgazione della cognizione di rischio e gestire in maniera ottimale l'informazione. La presenza di trasparenza in questi processi è necessaria per far si che le comunità abbiano più consapevolezza dei rischi esistenti.
Il settore della disastrologia si interseca con quello della pianificazione in molteplici

questioni, non tanto quando l'evento si manifesta, ma piuttosto in tutto l'arco temporale pre e post disastro. C'è da sottolineare però che l'utilizzo della pianificazione come strumento utile alla prevenzione e alla gestione non interessa mai una grande vastità di persone, se non quelle che lavorano nel settore, e al tempo stesso non riceve la giusta attenzione dei mass-media e della politica. Nonostante questo tema si inserisce nei dibattiti nazionali sulla riduzione del rischio, dal livello istituzionale più alto al livello locale, si ha l'abitudine di aspettare che accada qualcosa prima di intervenire. Le comunità e le istituzioni sono orientato "all'oggi", l'idea di un probabile e futuro evento catastrofico in cui si possa rimanere coinvolti è vista come remota e incerta, per cui ci si preoccupa della gestione della quotidianità piuttosto che di eventi incerti.

Dopo aver inquadrato genericamente il tema dei disastri e le caratteristiche più comuni, i successivi paragrafi ne approfondiscono uno: il terremoto. Questo particolare evento è diffuso in tutta la Terra e soprattutto è uno tra i più pericolosi per la penisola italiana. Il ripetersi di eventi sismici ed i rispettivi processi di ricostruzione a seguito delle devastazioni hanno spinto la disciplina urbanistica ad interrogarsi sul rapporto rischio-pianificazione-ricostruzione e su tutte le dinamiche sociali che interessanto questo delicato periodo.

1.2 Descrivere il terremoto

Il paese ha sempre convissuto con disastri di varia entità e la lettura delle sismicità, dagli inizi del '900 ad oggi, evidenzia delle caratteristiche generali sulle modalità con le quali l'evento si presenta:

- la sovrapposizione degli eventi, ovvero il ripresentarsi dell'evento in località già colpite nel passato;
- la scala nazionale, in quanto i sismi hanno interessato tante regioni italiane anche molto distanti tra loro;
- la durata dell'evento che presenta lunghe sequenze e repliche di minore entità anche per molti mesi, aumentando così lo stress della popolazione colpita.

Dobbiamo poi tener conto che il terremoto, ovunque si presenti, è un evento imprevedibile, naturale e ciclico. Non è possibile ad oggi prevedere il momento esatto in cui si manifesterà il sisma, anche se possono esistere fenomeni di avvisaglia con intensità minore. L'imprevedibilità differenzia il terremoto da altri disastri naturali, come per esempio le alluvioni, e lo lega a circostanze fortuite non governabili dall'uomo. Ci sono aree con la presenza di sciami che durano mesi o anni, senza che si verifichi realmente una scossa distruttiva. Inoltre, anche se lo sfruttamento del territorio ha peggiorato alcune situazioni, il terremoto è un evento naturale e per questo non trascurabile, in quanto trova la sua forza nelle dinamiche della Terra e nel suo essere imprevedibile. L'ultima caratteristica generale descrive il sisma come un evento ciclico, il cui periodo di ritorno dipende dalle caratteristiche del terreno e dalle forze che agiscono nel pianeta. In genere, più sono ravvicinate le scosse nel tempo, minore è l'energia accumulata e di conseguenza l'intensità della scossa; e viceversa. Tutti i disastri hanno una ciclicità insita ma ognuno ha tempi di ritorno differenti, basti pensare al manifestarsi di alluvioni rispetto alle eruzioni vulcaniche. Il terremoto a livello nazionale ha una frequenza sismica il cui tempo di ritorno va da

un minimo di 50 anni ad un massimo di 300. Negli ultimi 30 anni sono stati registrati però 45 terremoti con magnitudo superiore a 5.0 per un totale di 190.000 eventi in Italia e nei paesi limitrofi. Questo è dovuto ad un'intensificazione sismica di questo periodo, fenomeno anch'esso naturale che alterna periodi di calma a momenti di grande attività.

Se queste caratteristiche vengono definite generiche, quindi appartenenti ad ogni evento indistintamente, ci sono altre caratteristiche che assumono peculiarità rispetto al singolo evento e al contesto in cui avviene.

Nello specifico ogni terremoto ha caratteristiche che lo contraddistinguono rispetto ad altri disastri naturali. Innanzitutto si presenta sulla superficie terrestre con una certa intensità e magnitudo. Se la magnitudo è una grandezza che permette di valutare l'energia liberata dall'evento; l'intensità è un parametro in grado di classificare i terremoti in base ai danni provocati. Non è detto che due eventi di eguale forza abbiano le stesse ripercussioni al suolo. Quest'ultimi infatti dipendono dalle caratteristiche del suolo, dalla densità di popolazione e dalle tecniche di costruzione e prevenzione (comprese la profondità dell'epicentro e la compresenza con altri fattori di instabilità geologica, come le frane).
L'area in cui si presenta il fenomeno è ben definita per cui possiamo definire il terremoto come un evento circoscritto. Seppur la propagazione delle onde raggiunga territori molto lontani, gli effettivi danni si presentano nell'area più prossima all'epicentro, diminuendo man mano che ci si allontana dallo stesso. Inoltre, rispetto ad altri disastri naturali il sisma si manifesta e produce i suoi effetti in un piccolo lasso temporale. E' un fenomeno rapido e devastante, solitamente dura pochi secondi se il fenomeno è di bassa entità mentre non dura più di due minuti, se sono fenomeni ad alta intensità. In questo ridotto intervallo i danni possibili possono avere un entità ridotta fino alla completa distruzioni di interi centri o opere antropiche. Legato a quest'ultimi aggettivi ritroviamo un'altra caratteristica: la ripetitività. Ogni terremoto, successivamente alla sua massima manifestazione, si esaurisce in diverse repliche di minore intensità con la possibile conseguenza di creare un vero e proprio sciame sismico. Questa ripetitività però, non è matematica e assoluta, in quanto, come

specificato più volte, ogni contesto geologico ha le proprie caratteristiche, così come ogni fenomeno. La presenza di scosse successive può essere devastante tanto quanto il terremoto più acuto; queste, oltre ad aggravare i danni possono produrne dei nuovi diminuendo poco alla volta le risorse sociali ed economiche di un territorio.
E' la relazione tra tutti questi attributi che produce effetti sul territorio. Gli impatti possono essere diretti o indiretti, ovvero presentarsi immediatamente dopo il terremoto oppure successivamente. Gli impatti diretti sono più facili da gestire in quanto interessano, oltre che la perdita di vite umane, la forma della città (urbs); essi si palesano esplicitamente attraverso la devastazione materiale. Fattori di questo tipo possono essere gestiti e ripristinati in uno specifico lasso temporale diversamente da quelli indiretti (civitas, polis). Quest'ultimi sono latenti e si innescano a seguito dell'evento, presentandosi lentamente tramite l'evoluzione e il dipanamento delle dinamiche istituzionali, economiche e sociali post-evento o attraverso ulteriori danni materiali. Spesso però vengono sottostimati o addirittura ignorati.

1.3 La percezione sociale del terremoto

Per quanto riguarda la percezione sociale dell'evento è necessario distinguere tre diversi momenti, ovvero: la fase pre-sisma, caratterizzata da un generale disinteresse riguardante il fenomeno; l'impatto, identificabile come il momento dello stravolgimento della vita; ed infine la fase del post-sisma, dove avviene la riorganizzazione dell'intera struttura urbana.

1.3.1 Comportamenti sociali nella fase pre-sisma

Precedentemente ad un evento sismico, le istituzioni denotano una scarsa organizzazione, e di conseguenza le popolazioni recepiscono il tema con grande disinteresse. Quasi la totalità dei comuni italiani ha l'obbligo di redigere strumenti di prevenzione, ma spesso vengono redatti solo per il vincolo di imposizione "top-down" e soprattutto come strumenti a se stanti rispetto alla pianificazione ordinaria. Dato che il terremoto non è un fenomeno costante ci si aspetta di non essere mai colpiti dal problema e questo fa aumentare i tempi di azione che invece dovrebbero essere continuativi. La conseguenza è l'aumento progressivo dell'esposizione al fenomeno, senza avere "armi" per difendersi e gestire l'evento stesso. (Sbattella, 2009)
E' stato più volte ripetuto che il tema è intricato dati i suoi molteplici aspetti, ma se politici e tecnici sono i primi ad essere disinteressati a definire tecniche chiare, non si può incolpare la totale indifferenza della popolazione. A livello italiano le situazioni sono tra le più variegate, ogni Regione ha il proprio modo di gestire la prevenzione dei disastri e raramente vengono inserite tecniche antisismiche nei PRG. La disomogeneità di trattamento e l'incapacità di apprendere dal passato alimenta un processo istituzionale e sociale che tende ad assottigliarsi rispetto ai sentimenti di preoccupazione e alla necessità di informazione. Quest'ultima prima del disastro è segregata a specifici ambienti e non muove le opinioni di grandi masse.

1.3.2 Comportamenti sociali nella fase di impatto

"Un'era costruisce le città. Un'ora le distrugge" (L.A.Seneca)

Una citazione efficace, che rispecchia l'attuale incapacità dell'uomo di stringere alleanze con il territorio a favore di sostenibilità e ottimizzazione dell'uso delle risorse. E' una citazione generica, tale da poter essere proiettata a diverse scale, su diverse questioni, siano esse materiali oppure immateriali. Il tempo di un terremoto però è assai più breve, ciò nonostante riesce a ridisegnare completamente le sorti di intere comunità.

L'impatto è il momento in cui avviene il disastro; in generale si esprime con diversi tipi di conseguenze potenzialmente dannose per l'uomo, a seconda delle caratteristiche insite. Le reazioni che possono sopraggiungere nella popolazione passano da atteggiamenti di rifiuto del pericolo (a giustificazione della scarsa preoccupazione sul tema) a reazioni incontrollate generate dal panico. I comportamenti si susseguono velocemente: paura, shock, smarrimento, istinto di sopravvivenza, incredulità.

La poca preoccupazione lascia spazio a sbigottimento o a frasi retoriche del tipo "perché ancora a noi?" e quando la città si "sveglia" si presenta uno scenario ben diverso da quello che era un attimo prima. Non decenni, non anni, ma pochi istanti prima. E' in questa fase che conta molto la qualità della prevenzione e della programmazione dell'emergenza, in quanto vengono introdotti i dispositivi utili a gestire l'impatto sulle persone e sull'ambiente.

Nell'immediato si procede alla ricerca dei superstiti e all'elaborazione del lutto. Tutto questo comporta l'inizio di un totale stravolgimento della vita sociale rispetto al "prima". Le popolazioni vedono il pre-sisma come punto di riferimento da perseguire e nel quale ritornare, anche se le dinamiche presenti nei comuni denotavano già in precedenza aspetti decrescenti o del tutto negativi. Il sisma diventa quindi un'arma a doppio taglio, considerabile una grande opportunità di ripresa tanto quanto un ulteriore causa del peggioramento di una determinata situazione, già complicata.

L'impatto inoltre, producendo ingenti danni materiali, costringe le persone ad allontanarsi dai luoghi di vita comuni e questo comporta una perdita dei riferimenti spaziali. Le zone rosse prendono il posto del passeggio domenicale, della socializzazione tra coetanei e della funzionalità ordinaria dei servizi della città. Gli sfollati vengono

sistemati in soluzioni temporanee dentro o fuori il cratere e da questo momento vengono assoggettati a regole comunitarie che si discostano molto dalle abitudini individuali o familiari.

I processi di riorganizzazione sociale vennero sapientemente studiati negli anni ed un importante contributo riguardante la conoscenza delle reazioni psicologiche in situazioni di emergenza venne dato negli anni '70 dagli studiosi Barton (1970) e Dines (1974) riguardante la conoscenza delle reazioni psicologiche in situazioni di emergenza.
E' possibile ricostruire un andamento "standard" delle reazioni individuali e di conseguenza comunitarie. L'andamento è contrastante, alterna momenti di picco a precipitose ricadute e individua essenzialmente quattro fasi.

Fig. 1 Le condizioni psico-sociali della comuità durante la prima fase di emergenza. (fonti: Barton 1970, Dines 1974)

Subito dopo la scossa le popolazioni e i volontari sono proiettati all'aiuto reciproco, all'accoglienza e alla ricerca tra le macerie; parallelamente inizia il lavoro di inventario riguardante la valutazione dei danni. Queste due dinamiche caratterizzano la prima fase definita per l'appunto fase eroica, nel quale prevalgono sentimenti di iperattività e altruismo. Questa fase prevede reazioni positive che canalizzano livelli straordinari di energia ed incrementano la forza di resistere da parte delle popolazioni. Nel frattempo la notizia si diffonde e nel cratere giungono forze esterne e mass-media. C'è una massima attenzione al tema, alle popolazioni colpite e a come si gestirà l'evento. Ogni argomento crea possibilità di dibattito, confronto e disaccordo. Le popolazioni, fino ad allora ritenute probabilmente marginali, si trovano nel vortice mediatico e al centro dell'attenzione nazionale. Si diffonde a questo punto una positività dovuta all'eco mediatico e alla solidarietà nazionale. Il culmine delle reazioni si presenta

con la fase denominata “luna di miele” nella quale tutto appare positivo e di facile risoluzione. Nonostante le perdite, l’ottimismo viene alimentato dall’afflusso di risorse e dalla presenza di attori sovralocali importanti che rassicurano le comunità. Lo stato partecipa, prende decisioni e i terremotati traducono tutto questo in velocità di risposta e ripristino. Non è del tutto vero. Dopo questa fase troviamo un notevole decadimento, parallelamente all’inizio della vera e propria fase del post-sisma.

1.3.3 Comportamenti sociali nella fase post-sisma

Una delle dinamiche principali che interessano questo momento è il trascorrere del tempo. Dopo i primi mesi si verifica una diminuzione progressiva dell’interesse mediatico a favore di nuovi temi, e la macchina istituzionale della ricostruzione inizia a manifestare ritardi e difficoltà di scelta dei paradigmi da perseguire.

Fig. 2 Le condizioni psico-sociali della comunità successivamente alla prima emergenza. (fonti: Barton 1970, Dines 1974)

La terza fase, definita da Barton (1970) e Dines (1974), ritrae proprio questi avvenimenti. La “fase della disillusione” è il momento del confronto tra le attese, le aspettative e la realtà. Si realizza che le promesse non sono state mantenute e parallelamente diminuiscono i soccorsi e l’interessamento nazionale. I sentimenti che emergono riguardano il senso di abbandono e di ingiustizia; allo stesso tempo si intensifica lo stress post-traumatico e diventa sempre più evidente che il recupero sarà lungo.

A tutto questo c’è da aggiungere un’altra dinamica. Se nella fase di impatto la popolazione viene giustamente spostata dai luoghi a rischio, il dilatarsi dei tempi di attesa produce effetti destabilizzanti. L’allontanamento della popolazione per periodi di tempo medio-lunghi e soprattutto la dislocazione in aree distanti anche decine di km, delinea una situazione di frammentazione che dissolve progressivamente il

senso di comunità e il sentirsi parte di qualcosa. Le dinamiche che scaturiscono sono molto più difficili da gestire in ottica di partecipazione e divulgazione dei processi futuri. Sarà per caso questa la volontà politico-istituzionale? Avere una popolazione passiva per ottenere la piena possibilità di intervento? Molti terremoti del passato, ma fortunatamente non tutti, hanno riservato alle comunità locali questo destino e molto spesso la fase di disillusione viene rafforzata dallo squilibrio tra le richieste della popolazione e le capacità di reazione degli attori. Il processo di ricostruzione impone al territorio e ai soggetti interessati di delineare un percorso da cui ripartire. L'evento, influenzando diversamente ogni contesto, comporta differenze di risultato tra i comuni dotati di strumenti di prevenzione aggiornati e condivisi e quelli, invece, con una situazione socio-economica già precedentemente grave o con strumenti privi di condivisione delle scelte. Questi ultimi possono avere più difficoltà a contrastare modelli imposti dall'alto e non rispettosi del contesto specifico in cui si trovano. L'ultima fase individuata è caratterizzata da una generale ripresa, la quale contiene al suo interno diversi scenari. La "fase di ristabilizzazione" inizia nel momento in cui cominciano a prodursi dei cambiamenti osservabili: le richieste di aiuto cominciano ad essere approvate; i contributi avanzano e parallelamente comincia la ricostruzione. In questo quadro la maggior parte delle popolazioni torna alla situazione precedente la calamità: alcuni ristabiliscono un equilibrio entro 6 mesi mentre altri hanno necessità di 18/36 mesi. Le differenze rispetto al tempo di ripresa dipendono in parte dalla situazione economica delle persone , ovvero sanciscono il divario tra chi ha tempo e possibilità e chi non ne ha, così come, del resto, per quanto riguarda l'adeguamento antisismico degli edifici esistenti (facendo salve le recenti norme in materia di cessione del credito d'imposta). Spesso chi ha margine finanziario riesce a ristabilire una quotidianità nel breve termine, magari anche attraverso l'aiuto del contributo statale. Ben diverso per le popolazioni di basso reddito. Il loro destino talvolta è quello di subire le dinamiche passivamente aspettando per anni in alloggi temporanei prima di poter tornare nella città ricostruita. Sempre se dinamiche di spopolamento ed esodo non abbiano preso il sopravvento.

2. QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO

2.1 Evoluzione della normativa dal dopoguerra ad oggi

Si è assistito, nell'ultimo secolo e mezzo, ad un'intensificazione dei fenomeni sismici nella penisola italiana. Solitamente terremoti con magnitudo superiore a 7 avvenivano con una frequenza minima, in media uno o due ogni secolo. Negli ultimi 150 anni invece si sono registrati 34 disastri di elevata intensità ed impatto, riconducibili ad una media di 1 ogni 4/5 anni. (Guidoboni, Valensise, 2011)

Questo capitolo intende perciò investigare l'evoluzione della normativa in materia antisismica e tutte le dinamiche storiche che hanno portato all'attuale strutturazione di leggi e organi preposti alla gestione del rischio. Una precisazione importante da fare in questa sede riguarda la modalità, tipica del contesto italiano, con cui le norme in materia si sono susseguite ed implementate. Di fatto quest'ultime sono progredite ogni qualvolta si presentava un disastro, ovvero quando diventava necessario un cambio di direzione significativo in relazione all'evidente cattiva gestione svolta. La prassi consiste nell'attesa che si manifesti un evento per "prendere in mano" la questione, invece che prevenire in fase ordinaria, instaurando così un rapporto causa-effetto tra evento sismico e relativa norma. Per un'analisi più scorrevole si indivisuano nel corso della lettura 4 periodi storici che, convenzionalmente, corrispondono a precise teorie e pratiche e coincidono con i più rilevanti cambi di direzione, successivi all'implementazione dei saperi in materia.

I primi passi verso la riduzione del rischio sismico

Dolo la costituzione dello Stato Italiano il primo evento sismico a carattere nazionale comporta la ricognizione in termini di norme e di classificazione per far fronte all'evento, considerando la molteplicità delle leggi emanate da ogni Regno precedentemente l'unificazione. A seguito del terremoto che colpì la Sicilia e la

Calabria nel 1908, definito come uno tra i fenomeni più devastanti in termini di vite umane e per impatto economico e socio-culturale (morirono oltre 85.000 persone; 462 paesi calabresi distrutti e 240 siciliani), lo Stato interviene determinando l'inizio di un nuovo periodo per la materia del rischio sismico.

Nasce così, nel 1909, la prima normativa antisismica e la prima macrozonazione del territorio nazionale; entrambe costituiscono perciò il primo passo per la prevenzione e riduzione del rischio del paese, anche se ancora ad uno stato embrionale. In particolare il Regio Decreto n. 193/1909 *prevede la sola identificazione di criteri per costruire strutture in grado di resistere a fenomeni di elevata intensità mentre, a livello urbanistico, trattando solo le altezze degli edifici e rapportandole all'ampiezza delle strade preesistenti. Il decreto rimane sostanzialmente invariato fino al 1974, seppur con qualche integrazione migliorativa riguardante le modalità costruttive e la classificazione in zone. La più importante integrazione fu quella del Regio Decreto n. 431/1927 il quale introduce due zone sismiche, in relazione a sismicità e geologia, a cui corrispondono due categorie differenti di progettazione degli insediamenti. La teoria alla base delle prime classificazioni prevede l'inserimento dei soli comuni che, successivamente al 1908, erano stati interessati da fenomeni sismici, mentre per tutti gli altri territori non esisteva alcun obbligo da rispettare. La lista dei comuni perciò inizialmente conteneva solo i comuni siciliani e calabresi danneggiati dal sisma, ma essendo il territorio nazionale altamente sismico, con il passare degli anni, e dei vari terremoti, sempre più centri vennero inseriti.*

Il rinnovamento degli anni '60-'70

La scarsa attenzione dello Stato alle tematiche di prevenzione, in concomitanza con i continui terremoti che si manifestano, è riconducibile agli avvenimenti storici del secolo. L'Italia entra in guerra ben due volte e ne esce distrutta. Solo dopo la seconda guerra mondiale si riscontra un sostanziale rinnovamento di politiche, strutture e strumenti riguardanti il tema del rischio.

Il periodo che intercorre tra gli anni '60 e '80 è susseguito da varie legiferazioni che tentano di dar risposta in maniera inefficace. Nel febbraio del 1974 la legge n.64 contenente "Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche" sostituisce integralmente tutte le norme in materia sismica degli anni

60/70. Attualmente in vigore, la legge costituisce il quadro normativo di riferimento in materia sismica, definendo le linee guida di progettazione in stretta relazione con la redazione di norme tecniche. Per entrare nel dettaglio, la 64/74 delega al Ministro dei Lavori Pubblici:

- l'emanazione di norme tecniche per le costruzioni pubbliche e private, da effettuare tramite decreto ministeriale e in accordo con il Ministro per l'interno, il Consiglio superiore dei lavori pubblici e il Consiglio Nazionale di Ricerca (CNR);
- l'aggiornamento della classificazione sismica attraverso appositi decreti ministeriali.

Si definiscono pertanto: le procedure opportune per la redazione della classificazione sismica attraverso motivazioni tecnico-scientifiche comprovate ed i primi concetti di microzonazione sismica per la valutazione degli effetti sul terreno. Per quanto riguarda la classificazione sismica, le modalità di inserimento dei comuni fino ad allora attuata resta praticamente immutata: ad ogni nuovo evento il comune viene inserito nella lista e classificato in una delle due categorie.

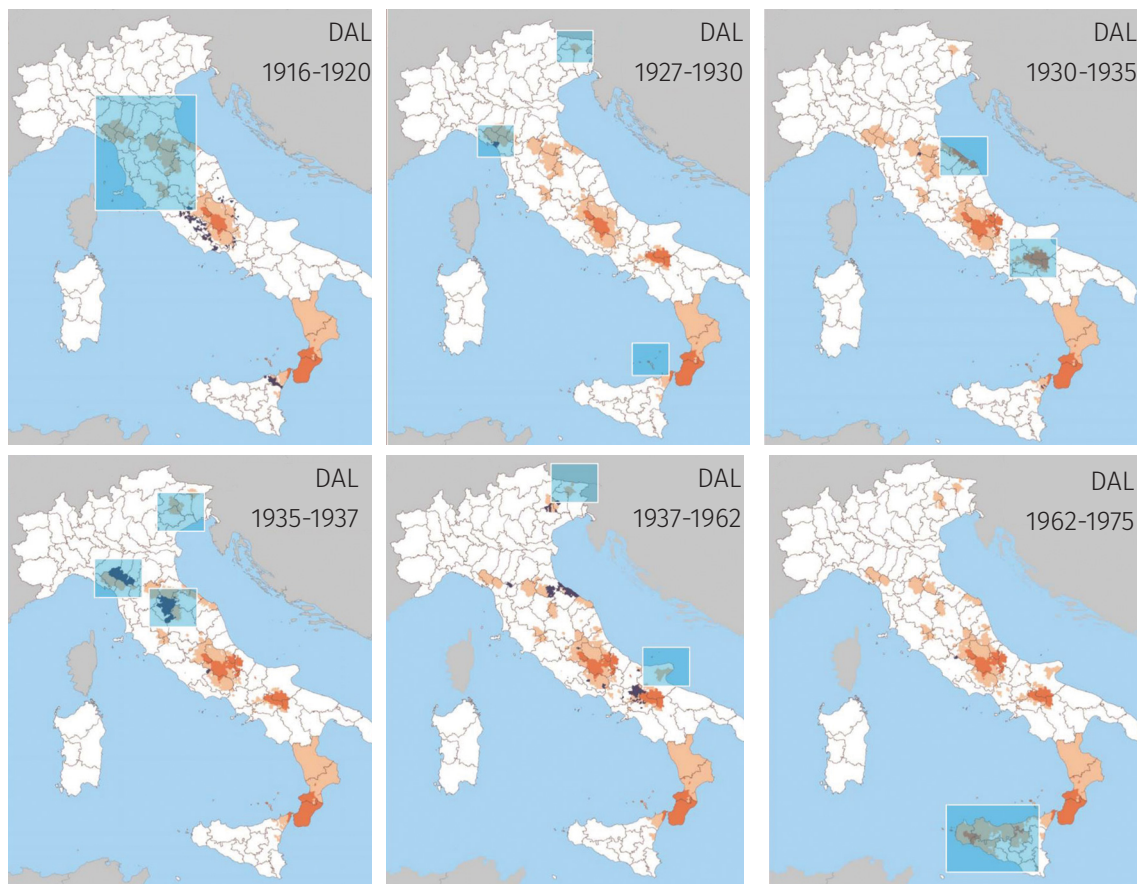



Fig. 3 Evoluzione classificazione sismica italiana dai primi anni '900 alla legge 64/74. (fonte: Protezione Civile)

Evoluzione dei saperi e delle tecniche

Una sostanziale modifica rispetto al passato, è identificata tra gli anni '80 e i primi anni 2000, grazie all'evoluzione delle conoscenze dei fenomeni sismici. Si nota un cambio di direzione delle politiche, successivamente ai terremoti che interessano il Friuli nel 1976 e l'Irpinia nel 1980. All'indomani dei terremoti si susseguono notevoli aggiornamenti. Nello specifico vengono introdotti concetti probabilistici sul tempo di ritorno dei fenomeni sismici avendo come riferimento due tipologie di terremoti: uno con frequenza ricorrente e uno più raro. A queste due tipologie sono associati due livelli di progettazione: lo Stato Limite di Esercizio o di Danno e lo Stato Limite Ultimo. Questi concetti trovano fondamento nella proposta di classificazione sismica elaborata dal CNR nel 1980 tramite una carta del rischio sismico su tutto il territorio nazionale. La classificazione sismica, grazie all'apporto del CNR, si vede implementata di una terza zona sismica (normata dal DM n.515/81) rispetto alle due precedentemente vigenti. Tra il 1981 e il 1984, attraverso vari decreti ministeriali, circa il 45% del territorio nazionale rientra in una delle tre categorie e perciò soggetto a specifiche norme di costruzione, mentre il restante territorio risulta non classificato.

Questi avvenimenti scaturiscono da nuovi, o rielaborati, concetti e metodi di elaborazione di analisi riguardanti il *rischio sismico* e la *pericolosità sismica*. Si definisce il rischio sismico come:

> *"La valutazione dei danni che un evento sismico potrebbe produrre, sia in termini di vittime, sia in costi economici. Il rischio di una certa area dipende dalla pericolosità sismica, dai beni esposti al territorio e dalla vulnerabilità degli stessi beni." (Lupi, Meletti 2016)*

Un concetto dunque che non può essere ridotto ad interventi rivolti solamente alla riduzione della vulnerabilità, ovvero al miglioramento della resistenza e del comportamento della struttura a seguito di un terremoto, ma che richiede un'analisi completa di ogni fattore e del contesto in cui ci si trova. A questo concetto si unisce quello relativo alla pericolosità sismica non definibile solo come la pura analisi dei terremoti storici. Essa rappresenta:

"Lo scuotimento atteso in una certa zona in un dato tempo di osservazione. Essa dipende dalle caratteristiche intrinseche dell'area ed è possibile solo valutarla, non modificarla" (Lupi, Meletti 2016)

In poche parole è uno strumento che consente di valutare gli effetti a cui potrebbe essere esposto un determinato territorio. Ne consegue che un'area ad elevata pericolosità sismica potrebbe avere un basso rischio, raggiunto grazie ad edifici costruiti secondo le norme antisismiche e nel rispetto delle zonizzazioni geo-sismiche, mentre aree a bassa pericolosità potrebbero essere edificate con elementi vulnerabili che aumentano notevolmente il rischio sismico. In conclusione la classificazione avviene in base alla pericolosità riscontrata nel territorio, ciò comporta che la progettazione e la costruzione di nuovi edifici necessita l'applicazione delle norme antisismiche relative al livello di pericolosità.

Nel 1998 il decreto legislativo- attuativo della legge Bassanini- n.112/98 oltre ad apportare una ridistribuzione dei poteri ai vari livelli, secondo il principio di sussidiaretà, ridefinisce anche il ruolo e le competenze degli enti in materia di classificazione sismica. L'aggiornamento degli elenchi dei comuni a rischio che fino a quel momento spettava al Ministro dei lavori pubblici viene trasferita alle Regioni. Allo Stato si riconosce il compito di individuare i criteri generali per l'individuazione delle zone sismiche e delle norme tecniche di costruzione.

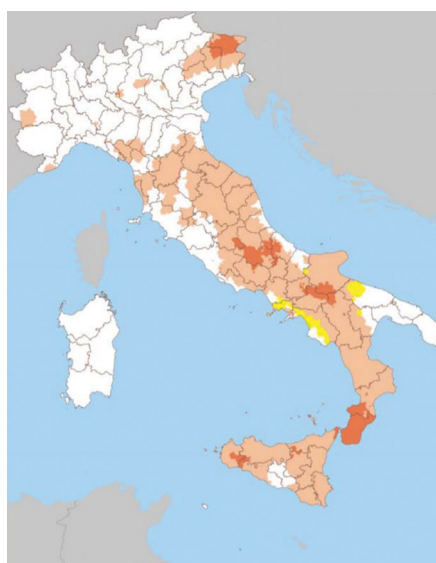



Fig. 4 Classificazione sismica secondo il D.M. n.515/91 (fonte: Protezione Civile)

La normativa nazionale italiana oggi

E' dopo gli anni 2000 e successivamente agli eventi sismici che colpirono Molise e Puglia nel 2003, che la classificazione sismica -a favore della prevenzione- trova il suo attuale fondamento. Il presidente del consiglio dei ministri emana l'ordinanza n.3274/2003 in cui si stabilisce la necessità di una riclassificazione sismica dell'intero territorio nazianale. Alla luce di questa ordinanza la penisola viene suddivisa in 4 zone con caratteristiche di sismicità decrescente. Le prime 3 zone corrispondono al vecchio impianto della legge n.64/74 mentre, il territorio fino ad allora non classificato, circa il 37%, andrà a costituire la quarta zona. Quest'ultima ha pericolosità sismica bassa, per cui spetta alle Regioni la facoltà di prescrivere l'obbligo di norme antisismiche. Pertanto attualmente sappiamo che l'intero territorio è a rischio sismico e che le quattro classi sismiche sono frutto del rapporto tra intensità e frequenza dei fenomeni storici. Inoltre ogni classe, come già specificato, deve rispettare degli standard di progettazione che dimostrano uno stretto rapporto tra classificazione sismica e norme tecniche a favore della prevenzione nazionale.
Rispetto al totale di 7.978 comuni italiani: l'8,7% (Zona 1) si trova in una zona a pericolosità sismica molto alta; il 27,2% (Zona 2) hanno pericolosità alta; il 25,1% (Zona 3) pericolosità media, mentre nel restante 39% (Zona 4) dei comuni la pericolosità è considerata moderata. (Dipartimento Economia Locale su dati Protezione Civile, 2014).
Riepilogando la zonizzazione sismica è frutto di valutazioni elaborate dall'INGV e normate poi dallo Stato. L'obiettivo è quello di conoscere il passato per prevenire il futuro attraverso lo studio della sismicità storica, ritenuta fondamentale per la raccolta dati, e l'analisi della sismicità recente, in modo da riuscire a definire al meglio modelli futuri di pericolosità sismica.
Le analisi di pericolosità, negli ultimi decenni, sono divenute strumenti utili per le analisi territoriali riguardanti la zonazione alle diverse scale, dalla macro alla microzonazione, o per la localizzazione di opere strategiche e delicate dal punto di vista della sicurezza e del rischio.In aggiunta, la competenza a capo delle Regioni e i successivi studi (2006) svolti dai centri come INGV e Eurocentre, hanno predisposto un ulteriore dettaglio riguardante la classificazione sismica. Se inizialmente ogni zona era associata ad un livello di accelerazione al suolo (ag) da cui partire per la progettazione degli insediamenti; nel 2006, con il recepimento dell'ordinanza n.3519/2006, ogni

Regione ha aggiornato la propria classificazione, introducendo all'interno di ogni zona dei diversi intervalli di accelerazione. Questo è stato tradotto da ogni Regioni diversamente, c'è chi ha predisposto le classiche 4 zone e chi ha invece creato delle sottozone più dettagliate all'interno di queste.
A causa degli eventi sempre più frequenti e successivamente alla riclassificazione dell'intero territorio nazionale, per completare il quadro normativo, nel 2008 sono state elaborate le "Nuove Norme Tecniche per le Costruzioni (NTC)" con lo scopo di riunire la disciplina della progettazione in maniera organica. Una modifica sostanziale riguarda il ruolo della classificazione, che è passata dall'essere fondamentale per le linee di progettazione all'essere utile solo per la gestione ed il controllo del territorio. Questo perchè con le nuove NTC la progettazione di qualsiasi edificio si deve basare su accelerazioni individuate in base alla geografia dell'area e alla funzione destinata all'opera. Viene quindi distinto il significato e l'utilizzo della pericolosità sismica di base all'azione di progettazione.

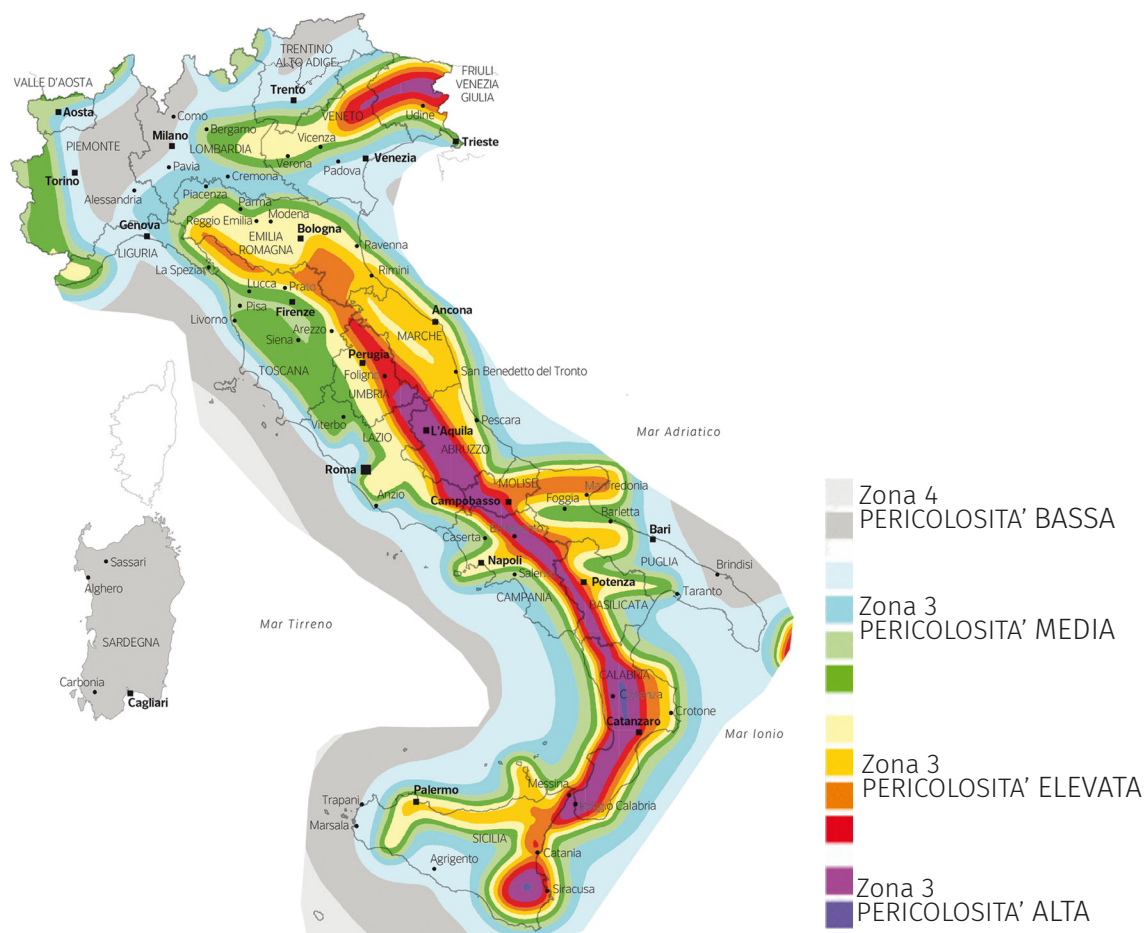



Fig. 5 Mappa di pericolosità sismica del territorio nazionale (fonte: Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia)

L’istituzione dell’organo di Protezione Civile

Prima dell’unità d’Italia esistono delle disposizioni e delle modalità di soccorso, fissate da ogni stato individualmente. Tuttavia, successivamente al 1861, non avviene una riorganizzazione univoca di tutte le norme, che restano frammentarie e limitate alla previsione di interventi di ripristino successivi ad eventi disastrosi. Inoltre la gestione di quest’ultimi interessa il livello centrale solo se le aree colpite sono considerate funzionali e strategiche per l’Italia intera. Per quanto riguarda il soccorso dei territori colpiti da un terremoto, le modalità d’intervento sono molto rigide. Al verificarsi di un’emergenza Esercito e Forze dell’Ordine sono i primi soggetti attivi, ma l’iter prende avvio solo dopo che la notizia dell’effettivo disastro arriva al Presidente del Consiglio. In primo luogo si procede alla valutazione della portata del fenomeno e solo dopo la sua definizione inizia la vera mobilitazione; ciò ha sempre comportato ritardi che in alcuni luoghi si sono protratti anche per settimane. La mobilitazione consiste nell’attivazione, da parte del Governo Centrale, dei reparti più vicini ai luoghi terremotati e parallelamente i militari si vedono affiancati da civili volontari e associazioni che prestano il loro aiuto in maniera spontanea e non regolata.
E’ nei primi anni del ‘900 che si evolve e trasforma la macchina istituzionale relativa al soccorso. La prima legge risale al 1919 e regola l’attività dei servizi di pronto soccorso, ponendoli sotto il comando ed il controllo statale, ma limitatamente ai soli fenomeni sismici. Occorre attendere fino al 1926 per avere una legge più completa che confermi la strutturazione dei soccorsi e la responsabilità e direzione all’organo centrale. Lo Stato, benché abbia il controllo su tutti gli enti amministrativi e statali, come Ferrovia, Pompieri, Croce Rossa, delega alcuni poteri ai vari livelli istituzionali per velocizzare i soccorsi sul posto.
Dopo la seconda guerra mondiale, all’ondata di rinnovamento che aveva interessato la prevenzione del rischio corrisponde anche la necessità di avere una quadro, quanto più organico possibile, in materia di protezione civile. Vengono presentate quattro bozze di legge, negli anni 1951, 1956, 1962 e 1968, tutte concluse in un nulla di fatto. Ancora una volta, le proposte passano in secondo piano a causa degli eventi disastrosi che si manifestano in quel periodo, aprendo la strada a nuovi strumenti e alimentando il rapporto causa-effetto. Ricordiamo i crolli edilizi nel 1966 di Agrigento, le varie alluvioni in tutta Italia, fino al terremoto del Belice nel 1968. Quest’ultimo

avvenimento fa trapelare il completo fallimento relativo alla gestione dell'emergenza in termini di coordinamento e ripristino.
Si dovrà aspettare il 1970 per l'approvazione della legge n.996, che per la prima volta introduce *"Norme sul soccorso e l'assistenza delle popolazioni colpite da calamità naturali. Protezione civile"*. La legge approfondisce i concetti di calamità e catastrofe all'art.1, intesi come:

> *"L'insorgere di situazioni che comportino grave danno o pericolo di grave danno alla incolumità delle persone e ai beni e che per la loro natura o estensione debbano essere fronteggiate con interventi tecnici straordinari."*

e quelli relativi al concetto di Protezione Civile, definito all'art. 3 della stessa legge come comitato interministeriale con i seguenti compiti:

- *"promuove lo studio e fa proposte agli organi della programmazione economica circa i provvedimenti atti ad evitare o ridurre le probabilità dell'insorgere di una possibile e prevedibile calamità naturale o catastrofe ed in generale propone ogni misura attuabile a tale scopo;*
- *promuove il coordinamento dei piani di emergenza per l'attuazione dei provvedimenti immediati da assumersi al verificarsi dell'evento;*
- *promuove gli studi relativi alla predisposizione degli interventi governativi da adottare durante le operazioni di soccorso nonché quelli occorrenti dopo la cessazione dello stato di emergenza*
- *promuove la raccolta e la divulgazione di ogni informazione utile ai fini della protezione della popolazione civile."*

La direzione ed il coordinamento sono in mano al Ministero degli Interni che ha il compito di nominare un commissario per le emergenze in grado di tradurre le volontà statali a livello locale. Viene inoltre riconosciuto fondamentale il volontariato di protezione civile attivando l'istruzione, l'addestramento e l'equipaggiamento dei cittadini che offrono il loro aiuto. Il solito vizio nazionale prende però di nuovo il sopravvento. Di fatto questa legge rimane senza regolamento per circa 10 anni non riuscendo quindi ad attuare i propri indirizzi. Inoltre non considera nè l'avvento delle Regioni, istituite proprio negli anni '70 come ente intermedio tra Stato e Comuni; nè

approfondisce in maniera organica l'intero processo, privilegiando solo l'immediata emergenza.
I due forti terremoti nel Friuli e in Irpinia sanciscono definitivamente la limitatezza delle procedure di soccorso e gestione dell'emergenza. Seppur con fatica la macchina dei soccorsi si attiva in tutti due i contesti, ma con risultati del tutto diversi. La mancanza di coordinamento tra tutti gli attori intervenuti in Irpinia evidenzia la necessità di evoluzione anche per le strutture di soccorso, in riferimento anche ai notevoli passi in avanti effettuati nella prevenzione attraverso le norme antisismiche e la classificazione. Si crede che la Protezione Civile, fino ad allora considerata utile nelle prime fasi emergenziali, possa diventare un ente fondamentale anche per la previsione e prevenzione del paese. L'istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile, attraverso l'emanazione della legge n.225 del 1992, ha determinato la svolta a favore dei temi sopracitati. L'istituzione del servizio nel 1992 è stato l'apice di una serie di legiferazioni che dagli anni '80 hanno apportato modifiche a favore della predisposizione del servizio stesso. La prima legge in materia di soccorso, n. 996/70, rimasta senza regolamento per 10 anni, trova attuazione solamente nel 1981. Vengono così individuati ruoli e poteri degli organi ordinari (Ministero, Regione, Comuni) e di quelli straordinari (commissario straordinario) e la protezione civile diviene compito primario dello Stato. Un anno dopo viene definita la figura del ministro per il coordinamento della protezione civile a cui viene affidato un dipartimento di Protezione Civile, sovra ministeriale e volto al coordinamento di tutte le forze in gioco. Le finalità di questa nuova struttura sono definite nell'articolo 1 della l. 225/92 e consistono nel
L'intero servizio ha a disposizione un sistema organico ed integrato di funzioni, enti predisposti ai vari livelli (venne riorganizzate le competenze tra enti istituzionali amministrativi, comunità scientifica, volontari e privati) e soprattutto obiettivi non limitati alla fase di soccorso ma riguardanti previsione, prevenzione e ricostruzione. Inoltre è attraverso il decreto legislativo- attuativo della legge Bassanini- n.112/98 che avviene una ridistribuzione dei poteri ai vari livelli, secondo i principi di sussidiarietà ed integrazione che si svilupparono proprio negli anni '90. Il quadro normativo rimane invariato, ma vengono decentrate competenze importanti a regioni e comuni. Nello specifico:

- Lo Stato ha il compito di indirizzo, promozione e coordinamento delle attività; delibera e revoca lo stato di emergenza in casi di calamità naturali; emana le ordinanze e redige i piani di emergenza nazionali.
- Le Regioni hanno il compito di redigere i programmi di previsione e prevenzione dei rischio, sulla base degli indirizzi centrali; attuano gli interventi urgenti potendo anche coinvolgere il corpo dei vigili del fuoco per ripristinare le condizioni di vita antecedenti il fenomeno; ed infine gestisce il sistema del volontariato.
- I Comuni hanno il compito di attuare in maniera conforme le predisposizioni sovralocali; elaborano i piani di emergenza locali e gestiscono le prime fasi di soccorso con l'aiuto del volontariato. (D.lgs n.112/98)

Per concludere anche l'excursus riguardante la struttura di Protezione Civile, si descrivono le principali novità riconducibili al quarto periodo, ovvero quello successivo agli anni 2000. La fase di decentramento dei poteri, iniziata negli ultimi anni '90, si conclude con la modifica del Titolo IV della Costituzione attraverso la legge n.3/2001. Viene riconosciuta all'interno della legge fondamentale dello Stato Italiano l'attività di Protezione Civile, definendola materia a legislazione concorrente, e quindi di competenza Regionale. Nello stesso anno, l'emanazione della legge n.401/2001, riporta alla figura del Presidente del Consiglio dei Ministri le competenze in materia di protezione civile, ma ben più importante è l'introduzione, all'interno dell'art.5 -riguardante le competenze del presidente del consiglio in materia di protezione civile- dei "grandi eventi", anch'essi identificati come causa scatenante di rischio.
La dicitura "grande evento" contiene al suo interno tutte le situazioni straordinarie che potrebbero stravolgere il sistema sociale, insediando rischi per la vita, gli insediamenti e l'ambiente stesso. Su questo tipo di eventi e sulle situazioni emergenziali lo

> *"Tutelare l'integrità della vita, i beni, gli insediamenti e l'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e altri eventi calamitosi"*

Stato può agire su ordinanza. Per grandi eventi si intendono tutti gli avvenimenti di elevata complessità, che necessitano di provvedimenti, piani di sicurezza, piani sanitari, regolazioni di uso del suolo in termini di trasporti e mobilità. Tutto questo non andrebbe stabilito in ottica di pianificazione ordinaria piuttosto che normato da

occasionali ordinanze al presentarsi di un problema?
In questo senso la riforma effettuata nel 2012, vent'anni dopo l'istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile, cerca di modificare ed integrare la legge del 1992. La legge 100/2012 riorganizza la struttura, accelerando i tempi di intervento e rafforzare controllo e monitoraggio. I temi su cui interviene principalmente la riforma sono: le attività svolte dalla Protezione Civile in termini di previsione, prevenzione e primo soccorso; una descrizione più esaustiva della tipologia di eventi calamitosi, distinguendo quelli ripristinabili dal solo ente amministrativo locale rispetto a quelli di natura catastrofica; la dichiarazione di stato di emergenza con durata di 60 giorni e prorogabile di altri 40 gg, che fu però immediatamente prolungata a 180 giorni l'anno successivo con la legge n.119/2013; ed infine interviene sul potere di ordinanza disponendo il suo utilizzo esclusivamente per l'organizzazione dei soccorsi e dell'assistenza e trascorsi i primi 20 giorni tali ordinanze devono essere verificate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sotto il profilo finanziario.
Attualmente, a seguito dei recenti terremoti nel Centro Italia, è stata approvata una legge delega per il riordino della struttura di protezione civile. La legge delega, oltre a ribadire attività, ruoli, competenze e tempi, introduce la necessità di una struttura multiscalare policentrica con la possibilità di inserire un ulteriore livello tra regione e comuni. Infine pone attenzione ai temi della partecipazione e delle responsabilità degli individui nelle attività di protezione civile, per creare una comunità resiliente e consapevole.

2.2 La gestione del rischio sismico

Il contesto italiano contiene al suo interno una molteplicità di rischi di varia natura. Secondo il principio di sussidiarietà la gestione del territorio, soprattutto quando quest'ultimo è interessato da eventi calamitosi, spetta ad attori di vari livelli istituzionali.

La mobilitazione si determina in base al grado di intensità dell'evento, per cui: per eventi di piccola intensità le forze locali saranno le uniche ad intervenire mentre per fenomeni più gravi parteciperanno diversi attori sovralocali, ognuno con le proprie competenze in materia. In generale le parti che concorrono alla gestione sono: regioni, comuni ed enti nazionali e territoriali predisposti a questo tipo di intervento. Le differenze di questi soggetti definiscono a loro volta il carattere multidisciplinare ed intersettoriale della materia del rischio. Pur essendo definito attraverso questi due aggettivi, gli attori che intervengono in ogni fase della gestione, spesso denotano una scarsa collaborazione, coordinazione e reciprocità, provocando un risultato che può essere definito solo inefficiente. Inoltre nel nostro paese non mancano leggi di governo del territorio e di difesa del suolo, ai quali corrispondono strumenti specifici risalenti al rinnovamento effettuato negli anni Novanta del '900. Aver assunto la difesa del suolo come elemento fondamentale nella pianificazione ha significato la comprensione e l'assunzione di responsabilità rispetto alle relazioni tra sistema naturale e quello costruito.

Quando si parla di gestione del rischio, in questo caso specifico rispetto ai fenomeni sismici, è bene specificare quali sono le fasi che si susseguono:

- *Previsione*: attività diretta all'identificazione dei rischi e delle zone in cui si manifesteranno;
- *Prevenzione*: attività sviluppate nell'ordinarietà, volta a ridurre al minimo la

possibilità che si verifichino danni ingenti;
- *Emergenza*: interventi diretti al soccorso delle popolazioni colpite da disastri e le relative forme di assistenza;
- *Ricostruzione*: iniziative che superano l'emergenza a favore del ripristino delle normali condizioni di vita. Pur avendo tempi di attivazione differenti le fasi non sono indipendenti l'una dall'altra: si influenzano reciprocamente, sia in positivo che in negativo. (Pede, 2014)

Il territorio è costretto a costanti pressioni dovute all'aumento sia dell'esposizione alle calamità sia alla frequenza stessa degli eventi. Si pone quindi la questione di come la pianificazione possa essere utile in tutte le varie fasi che intercorrono tra il prima e il dopo impatto. La letteratura dimostra le ostilità riguardanti questa fusione, la riduzione del rischio e la pianificazione sono temi sconnessi tra loro ed è proprio la scarsa teorizzazione sull'argomento ad evidenziare la cosa. Esistono molti volumi sulla gestione del rischio, sulla prevenzione-ricostruzione, sulla progettazione degli spazi temporanei. Tuttavia nessuno affronta il tema nell'ottica della pianificazione, in quanto viene ancora vista in alcuni casi solo come semplice tecnica di zoning per inserire indici e numeri. E' quindi la pianificazione stessa a dover cercare un dialogo, un anello di congiunzione, tra la ormai conclamata separazione tra pianificazione territoriale e quella emergenziale; enfatizzando i punti di forza delle aree e risolvendone le criticità. Le fasi di previsione e prevenzione avvengono nel momento definito ordinario, ovvero prima che il disastro avvenga. Tutti i soggetti preposti studiano e analizzano il rischio che potrebbe investire il territorio nazionale con una certa probabilità. Inoltre è in questa fase che si definiscono le risorse e le modalità disponibili per un futuro intervento. Questi primi due momenti risultano importanti in quanto andranno a condizionare tutto il lavoro successivo nel caso di un reale avvenimento disastroso. La fase di emergenza, e di conseguenza quella di ricostruzione, otterranno buoni risultati se in precedenza la pianificazione territoriale ha elaborato impostazione a favore della mitigazione del rischio.

La pianificazione diventa quindi fondamentale per riunire tutte le disposizioni date da piani, ora separati, e dovrebbe cercare di far emergere con forza l'inadeguatezza del solo intervento emergenziale. Piani per il rischio, piani di protezione civile, piani di ricostruzione post evento, potrebbero tutti trovare un dialogo unisono

nella pianificazione territoriale raccordando le varie tematiche a favore di chi abita effettivamente il territorio, in base a valori di equità e qualità.

> *"La mancanza di coordinamento non riguarda soltanto le fasi di prevenzione ed emergenza ma anche la fase di ricostruzione. Inoltre non si deve dimenticare come la fase di ricostruzione, che è sostanzialmente un momento di pianificazione territoriale e urbanistica, coincida con la fase di prevenzione di un'ipotetica emergenza futura"* [2]

La gestione in fasi quindi è circolare, il punto finale (ricostruzione) non è altro che l'inizio di un nuovo periodo di prevenzione, che dovrebbe aver acquisito nel frattempo informazioni e modalità per migliorarsi. E' qui che entra in scena la diatriba attualmente in pieno corso, ma non ancora risolta, sul "dov'era, com'era", nella quale la componente socio – culturale gioca un ruolo assolutamente primario all'interno del ragionamento tecnico.

> *"Saper affrontare una crisi vuol dire anche essere in grado di gestire le informazioni e la conoscenza tra gli attori che interagiscono nel processo di previsione e prevenzione prima e di gestione e superamento dell'emergenza poi."* [3]

---

2 Pede E. (2014), *La mancanza di coordinamento e il ruolo della conoscenza nella gestione del rischio,* Franco Angeli, Milano p. 17

3 Ibidem, p. 19

2.2.1 Prevenzione

La previsione che oggi si attua in Italia è suddivisa in piani, prescrizioni e studi differenti, che si presentano con modalità e tempi separati, percorrendo traiettorie spesso individuali. Talvolta portati avanti anche da enti e soggetti diversi tra loro e non relazionati. In generale la prevenzione si attua attraverso due modalità distinte: la normativa antisismica e la classificazione in zone sismiche del territorio.

Il primo tema di prevenzione riguarda le norme antisismiche e la loro applicazione. Successivamente all'individuazione della classificazione sismica è possibile stabilire quali sono i criteri di costruzione in modo da evitare danni, a persone o cose, o cercare almeno di ridurli. Una frase diventata popolare recita che "non sono i terremoti a uccidere, ma gli edifici." Nell'intero territorio nazionale infatti la maggior parte delle strutture non sono costruite con norme antisismiche e questo fa aumentare il grado di vulnerabilità intrinseca; basta pensare ai numerosi borghi storici che costellano la penisola o le periferie costruite prima dell'emanazione di tali norme. Accanto a quanto appena detto c'è poi il grande tema, tutto italiano, del mancato rispetto delle norme stesse, correlato al tema del condono, sia dal punto di vista edilizio che dal punto di vista urbanistico. Basti pensare a tutto il patrimonio storico - architettonico, che si è mantenuto in piedi attraversando secoli di terremoti grazie alla dignità degli antichi mastri, e contrapporlo alla sequela di edifici moderni, costruiti in vigore di norma antisismica e tuttavia crollati per disonestà dei tecnici, delle imprese o dei proprietari, anche senza grandi scosse sismiche.
Affiancata alla normativa antisismica, dopo il secondo dopo guerra, si è cercato di identificare zone diverse del territorio nazionale per una gestione più efficace. Dagli anni '70 in poi si sono susseguite leggi di classificazione sismica realizzate in base alle motivazioni tecnico-scientifiche del Ministero dei Lavori Pubblici e il territorio è stato definito in 3 zone di pericolosità sismica distinte. A causa di eventi sempre più frequenti nel 2003 viene elaborata l'ultima classificazione nazionale, in 4 zone di pericolosità, che attualmente interessa l'intera penisola italiana e successivamente, per completare il quadro normativo, nel 2008 sono state elaborate le "Nuove Norme Tecniche per le Costruzioni" (NTC). Quest'ultime definiscono i principi, le modalità e gli indici in termini di resistenza meccanica, stabilità, durabilità riguardante le nuove

costruzioni, non tralasciando però il delicato problema delle costruzioni esistenti. Vengono così definiti tre tipi di interventi per i tessuti storici o costruiti prima delle norme antisismiche:

- Interventi di adeguamento, atti a conseguire livelli di sicurezza previsti dalle NTC;
- Interventi di miglioramento, atti ad aumentare la sicurezza strutturale esistente pur senza necessariamente raggiungere i livelli richiesti dalle NTC;
- Riparazioni o interventi locali, che interessino elementi isolati e che comunque comportino un miglioramento delle condizioni di sicurezza preesistenti. (NTC, 2008)

Nonostante i perfezionamenti avvenuti nel corso degli anni, le normative di adeguamento contengono numerose problematiche legate innanzitutto al costo economico richiesto per il miglioramento e, in secondo luogo, al sistema di controllo relativo alla corretta applicazione della normativa, spesso disattento e complicato. La tendenza infatti è quella di risparmiare per la realizzazione o ristrutturazione di un immobile, eludendo la normativa, proprio perché il terremoto è visto come un fenomeno la cui probabilità di accadimento è minima e lontana.
Nel 2017 sono state rielaborate delle nuove NTC che affrontano nuovamente il tema degli edifici esistenti. La bozza contiene dei criteri meno rigidi per gli edifici preesistenti, rispetto alle nuove costruzioni, in quanto ci si è resi conto che l'applicazione di regole uniche su elementi diversi avrebbe comportato o costi inaccessibili o interventi del tutto inattuabili.

La microzonazione sismica

Rientrano poi, nelle attività di prevenzione, nuove tecniche e nuovi modi di pensare che si sono discostati nel tempo dal classico pensiero rispetto al quale il miglioramento sismico poteva avvenire solo attraverso puntuali e sterili interventi edilizi.
Si inizia a notare, nella fase post evento, che i danni provocati dal sisma erano notevolmente diversi anche in paesi molto vicini tra loro. Sicuramente la qualità dei manufatti influenza il danno materiale, ma spesso le cause vanno ricercate nel sottosuolo.
La classificazione sismica italiana diventa quindi insufficiente se utilizzata

come unica lente di interpretazione, in quanto il territorio, in termini geomorfologici, è molto variegato anche a piccola scala. Diventa evidente che il terremoto si propaga con caratteristiche diverse nel terreno e, di conseguenza, assume rilevanza lo studio di dettaglio a favore di sicurezza e prevenzione. La microzonazione sismica (MS) ha l'obiettivo di individuare aree di dettaglio in cui si descrive un probabile comportamento del suolo a seguito di una pressione di notevole entità. Questo tipo di lavoro ha assunto significato sin dai primi eventi sismici del '900, ma la materia ha avuto maggior sviluppo negli ultimi 40 anni. Nel 2008, un importante contributo a rappresentanza di una maggiore consapevolezza è la pubblicazione degli "Indirizzi e criteri per la microzonazione sismica" (ICMS 2008), ad opera della Protezione Civile.
La MS ha l'obiettivo di comprendere quali possano essere gli effetti in superficie rispetto ad un evento sismico, restituendo conoscenze utili alla pianificazione ordinaria a scala locale per quelle aree riconosciute edificabili. Gli studi riguardano la scelta del un nuovo sito di insediamento, la gerarchizzazione delle priorità, la definizione di limiti concessi o, infine, la necessità di aumentare il dettaglio dello studio stesso. Quest'ultimo punto ci conduce alla descrizione dei possibili livelli di approfondimento che la MS consente. Spetta poi alla Regione decidere il livello rispetto anche al proprio contesto territoriale in cui è delimitata.
La microzonazione sismica consente tre step consequenziali di studio. Il primo livello è quello relativo all'identificazione di microzone omogenee per la valutazione della pericolosità sismica a livello locale, il cui risultato confluisce nella "Carta delle microzone omogenee in prospettiva sismica". E' un livello propedeutico per gli studi successivi ed è relativo alla raccolta di dati esistenti e alla distinzione di: zone stabili (A), dove non si ipotizzano effetti rilevanti; zone stabili suscettibili di amplificazione locale (B), dove l'amplificazione definisce un aumento del moto sismico rispetto alla geomorfologia del sottosuolo; ed infine zone instabili (C), ovvero le zone in cui le pressioni sconvolgeranno in maniera permanente le caratteristiche preesistenti.
A questa prima fase sussegue il secondo livello di MS il quale introduce per ogni microzona omogenea un elemento quantitativo (abachi o leggi empiriche).

L'elaborazione di ulteriori indagini consente la produzione di una vera e propria carta di "microzonazione sismica" che ha lo scopo di compensare il grado di conoscenza del primo livello rispetto alle zone stabili suscettibili di amplificazione locale e a quelle instabili. Queste due zone (B e C) sono soggette infine al terzo livello di approfondimento nel caso in cui abbiano al loro interno aree con particolari caratteristiche o che necessitino di uno studio riguardante tematiche specifiche, non risolvibili esclusivamente con elementi quantitativi. Quest'ultima fase porta all'elaborazione della carta di "microzonazione sismica con approfondimenti su tematiche o aree particolari".
Gli studi di dettaglio superano la logica di omogeneizzazione macrosismica a livello nazionale e definiscono limitato l'approccio edilizio puntuale per la diminuzione del rischio. L'applicazione degli studi di MS garantisce informazioni utili per il governo del territorio e per la sua progettazione; integra inoltre le conoscenze preesistenti e fissa alcuni criteri per la riduzione del rischio, relativi anche alla priorità di intervento. Oltre ad essere indispensabili nella fase di prevenzione perciò possono diventare uno strumento utile anche nel momento dell'emergenza consentendo di individuare dei nodi strategici per il piano di intervento emergenziale.
Questa nascente coscienza ha riconosciuto nella pianificazione territoriale il fulcro per il coordinamento e la gestione del tema sismico. Si ritiene che l'urbanistica possa essere il mezzo, il "contenitore", in cui differenti contesti si integrano gli uni con gli altri pur mantenendo, e talvolta scoprendo, la propria specificità e complessità.
Un esempio che rafforza tale affermazione è il nuovo approccio al tema. Il danno non viene più interpretato esclusivamente tramite le effettive perdite materiali ma come:

> *"Perdita delle prestazioni dei sistemi di funzione urbane, con conseguenti danni sociali, economici, culturali, proprio quelli che le recenti direttive europee sui rischi intendono prevenire"*[4]

4 Cremonini, Fabietti, *Politiche di prevenzione sismica e strumenti di GdT,* in <<Urbanistica Informazioni>> n. 271, (2017) p.14

Questa definizione fa trapelare il ruolo significativo della pianificazione e soprattutto del tessuto urbano, visto come organismo si strutturato e complesso, ma unitario. La relazione tra danni e funzionalità urbana ha creato terreno fertile per l'elaborazione di nuovi concetti, come per esempio le Condizioni Limite per l'Emergenza (CLE) o la Struttura Urbana Minima (SUM) , che verranno descritte nel paragrafo riguardante la fase di emergenza.
Gli studi di MS possiedono un potenziale per il miglioramento delle tecniche di previsione e prevenzione, oltre che di pianificazione urbanistica.

Allargando l'orizzonte visuale a livello nazionale sono presenti strumenti di natura economica ed organizzativa in materia di prevenzione ed in particolare il Piano Nazionale per la Prevenzione del Rischio Sismico. E' proprio questo strumento a contenere, gestire e finanziare gli studi di MS e tutti quei saperi che si sviluppano progressivamente sulla questione. Attualmente tutte le Regioni Italiane hanno portato avanti politiche di prevenzione, aggiornando i propri strumenti. Concludendo la MS si propone come strumento che meglio descrive, a livello locale, le peculiarità del territorio e il suo comportamento, divenendo fondamentale per la fase di prevenzione nei piani urbanistici. Allo stesso tempo fornisce informazioni dettagliate strettamente relazionate alla fase emergenziale in quanto, ad esempio verifica le condizioni di stabilità o instabilità dei luoghi che verranno identificati funzionali e necessari successivamente all'impatto

2.2.2 Emergenza

Alla fase di previsione e prevenzione segue quella di emergenza, ovvero la fase che prevede la gestione dell'impatto vero e proprio. Può essere suddivisa in due momenti distinti: il primo momento può durare anche alcuni giorni e riguarda il vero e proprio soccorso e la ricerca dei superstiti; il secondo invece coincide con la localizzazione temporanea di tutta la popolazione superstite, la riattivazione, ove possibile, delle reti territoriali e l'inizio della messa in sicurezza degli edifici danneggiati.

Questa fase perciò ha caratteristiche diverse rispetto la prevenzione che viene svolta nel contesto, sopratutto per quanto riguarda la gestione del tempo. La previsione programmata in tempo ordinario, in un'ottica temporale più ampia, l'emergenza assume una temporalità limitata e di carattere curativo piuttosto che programmatorio. Inoltre la fase emergenziale ha una spinta iniziale che segue una determinata direzione rispetto alla prospettiva e alle dinamiche che si intendono percorrere, ma man mano che il tempo passa e si esce dall'emergenza la gestione diventa sempre più complessa, in ordine di soggetti coinvolti, di richieste delle popolazioni e risposte delle istituzioni.

Il mancato dialogo tra prevenzione ed emergenza comporta inoltre conseguenze negative rispetto a dinamiche di trasformazione e governo. I ritardi che possono nascere alimentano lo stress delle popolazioni: ciò significa che la gestione emergenziale potrebbe essere, piuttosto che un motore per ripartire, la causa di ulteriori danni e discapito delle popolazioni terremotate. Proprio in quest'ottica potremmo definire l'emergenza come la fase più difficile e delicata, in cui vengono decise le sorti di interi territori. Le domande che si pongono gli attori durante il post-evento riguardano il rapporto da costituire tra emergenza, ricostruzione e processi di sviluppo e di come quest'ultimi possano rientrare nei discorsi anche durante la fase emergenziale. Le risposte a questi quesiti sono tra le più variegate e spesso completamente opposte tra loro. La questione viene vista genericamente in due prospettive diverse, che condizionano poi l'operato in merito alla ricostruzione: c'è una prima visione che vede il terremoto con accezione positiva, in grado di determinare spinte di rinascita e di sviluppo grazie alle risorse sovralocali e all'attenzione nazionale. Parallelamente il pensiero contrastante afferma che il fenomeno, date le sue caratteristiche straordinarie e occasionali, non può essere considerato il motore per far ripartire uno sviluppo che

non si sarebbe mai affermato in una situazione “normale”. (Nimis, 2010)

A livello operativo, data la delicatezza e complessità della fase e soprattutto la consapevolezza di come venivano gestiti i post disastro nel passato, rispetto alla mancata prevenzione, il paese si è dotato sia di strutture, come per esempio la Protezione Civile, sia di strumenti, come il Piano di Emergenza. Quest’ultimo è l’insieme delle procedure operative di intervento che rendono attuabili la programmazione della fase precedente allo scopo di fronteggiare qualsiasi calamità all’interno del territorio nazionale. Si articola in tre parti distinte: una generale, in cui è presente una ricognizione delle caratteristiche del territorio; una di definizione delle linee guida utili alla pianificazione, stabilendo obiettivi, scopi e competenze; ed infine un’ultima parte che definisce il modello di intervento assegnando responsabilità ai vari livelli di comando, gestendo le risorse e il sistema di comunicazione ed informazione. I piani di emergenza vengono redatti da ogni comune e spetta a Regioni e Province autonome la comunicazione e l’aggiornamento dei dati rispetto all’elenco dei comuni che hanno elaborato il piano.

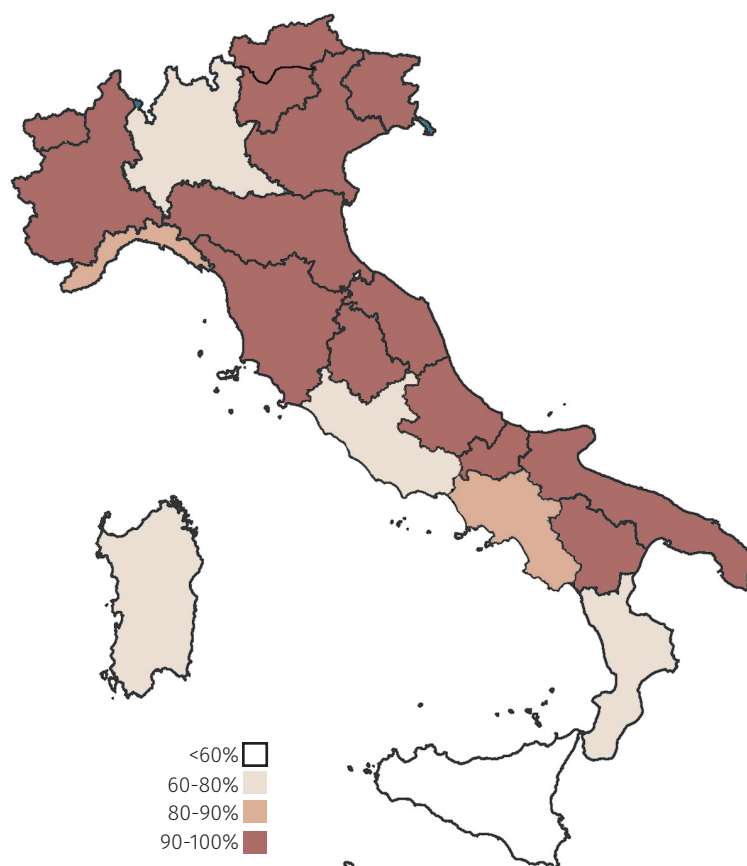



Fig. 6 Percentuale Regioni con più alta percentuale di Piani di Emergenza Comunali. (fonte: Protezione Civile)

A livello comunale l'autorità riconosciuta fondamentale è il sindaco, spetta a lui emanare i provvedimenti, dirigere gli interventi di soccorso e gestire le risorse sovralocali che sopraggiungono. Al momento di un effettivo evento disastroso, successivamente alla valutazione del grado di intensità, si definisce il grado di mobilitazione necessario per risolvere l'emergenza. Se il livello comunale non riesce a sopperire si avvertiranno immediatamente i livelli sovralocali che offriranno forze in termini di uomini e mezzi. Nel piano di emergenza comunale vengono dettagliati comportamenti e luoghi che indirizzano la popolazione ad un atteggiamento corretto da mantenere nella fase d'impatto e post impatto. Nello specifico individua aree sul territorio comunale utilizzabili in caso di emergenza, ovvero i primi luoghi sicuri in cui la popolazione si ritrova e riceve informazioni riguardanti l'evento e i comportamenti da tenere. Il piano poi approfondisce temi di gestione della seconda fase emergenziale, successiva ai primi giorni di soccorso, dettagliando il tema degli alloggi temporanei in cui trovano ricovero i terremotati e tutta la rete di soccorritori attivata per fronteggiare l'emergenza. E' utile evidenziare che la programmazione dell'emergenza si configura all'interno delle diverse scale: Nazionale, Regionale e Comunale e, dopo l'istituzione nel 1992 dell'organo di Protezione Civile, è stato ritenuto utile l'elaborazione di un metodo univoco per fornire delle linee guida alla pianificazione emergenziale e di conseguenza alla gestione del rischio. Il "metodo Augustus", costituito secondo principi di flessibilità e semplicità, considera ogni disastro come unico e irripetibile e per questo non pianificabile nel dettaglio: è il piano che adatta il tipo di intervento a seconda del territorio e della popolazione che si trova a dover soccorrere. Il territorio viene assimilato ad un "organismo" vivente, costituito da parti distinte e autonome che collaborano insieme mantenendo in vita l'organismo stesso. Come avviene in natura, al momento della rottura di un equilibrio, tutto il sistema partecipa al ripristino dello stato salutare. Questa metafora definisce quindi le funzioni dei vari enti che al momento di un disastro si trovano ad operare con tempi e modalità differenti.
Pur essendo un metodo di grande adattabilità e cooperazione, che trova forza nella possibilità di scelta delle varie funzioni da attivare a seconda del caso, contiene dei limiti riguardanti il criterio e la struttura. Se parliamo di metodo emergono carenze rispetto alla metafora precedentemente descritta. Ogni organismo infatti, dopo un trauma, necessità di una fase riabilitativa, ovvero di un tempo di recupero a cui

si sottoporrà a regole mediche dettagliate per la ripresa. Nel metodo Augustus, diversamente, non è presa in considerazione questa fase riabilitativa (post evento) del territorio e delle relazioni in esso presenti, né tantomeno si rende necessaria l'attivazione delle 14 funzioni nelle fasi precedenti di analisi, studio e divulgazione.

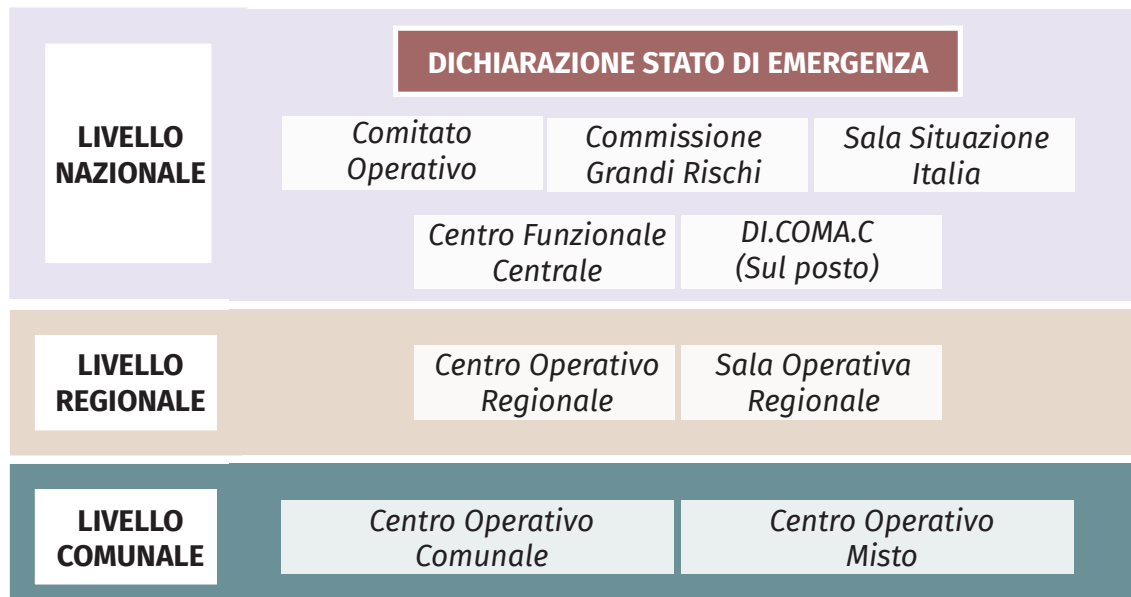



Fig. 7 La strutturazione della Protezione Civile. (fonte: Protezione Civile)

Quanto detto denota l'esiguità di questo metodo nei confronti di disastri in grado di comportare anche dinamiche gravi e irreversibili per il territorio. Inoltre il metodo, seppur definito con principi di elasticità, viene applicato da un organo che di fatto ha una struttura estremamente gerarchizzata **(fig. 7)**. Basta pensare alle innumerevoli azioni di sciacallaggio avvenute nell'ultimo sisma del Centro Italia. In particolare quella avvenuta nel settembre 2016 a Rio di Acquasanta Terme (AP) dove due uomini romani si sono finti volontari della protezione civile per far passare inosservati i loro furti notturni. La mancanza di controllo dovuto alla rigida strutturazione dell'organo ha portato inoltre, in alcuni casi, al mancato rispetto dei principi prefissati e a modalità di gestione e intervento anche completamente opposte tra loro. Questo argomento verrà poi approfondito nel capitolo riguardante i terremoti storici.

Nuove metodologie di analisi

Negli ultimi anni sono stati affrontati nuovi dibattiti riguardanti tecniche e modalità di intervento in merito al rischio sismico.

La volontà di approfondire ulteriormente il tema ha permesso, attraverso l'ordinanza 4007/2012, di intervenire anche in merito alla questione dell'emergenza inserendo l'obbligo di elaborazione di un altro studio correlato alla MS. L'ordinanza definisce la Condizione Limite di Emergenza (CLE) per gli insediamenti urbani come una condizione in cui il tessuto urbano, a seguito di un fenomeno sismico, subisce danni materiali ed immateriali tali da trasformare o interrompere completamente la funzionalità dell'intero sistema urbano. Lo scopo dello studio quindi è l'individuazione di tutte quelle aree, ritenute strategiche, che devono mantenersi attive all'interno della città anche nell'immediato post terremoto, affinché sia possibile la gestione dell'emergenza. Più semplicemente l'obiettivo è quello di avere un quadro generale sul funzionamento dell'insediamento, considerando che per svolgere quanto detto, il comune deve aver già elaborato un piano di emergenza senza il quale la CLE perderebbe di significato. Queste aree corrispondono al "cuore della comunità" e quindi sono ritenute fondamentali per il recupero e il ripristino delle funzioni ordinarie; sono elementi interrelazionati come per esempio edifici strategici, infrastrutture di accessibilità, connessioni, aree di ammassamento e ricovero, per i quali diventa indispensabile conoscerne la quantità e le criticità.

Lo studio si effettua tramite 3 passaggi distinti: l'individuazione degli edifici e delle aree che garantiscono le funzioni strategiche per l'emergenza; l'individuazione delle infrastrutture di accessibilità e di connessione con il contesto territoriale, degli oggetti di cui al primo punto e gli eventuali elementi critici; ed infine l'individuazione degli aggregati strutturali e delle singole unità strutturali che possono interferire con le infrastrutture di accessibilità e di connessione con il contesto territoriale (DPCM n.4007/2012, art.18 comma 5). Queste fasi sono correlate a 5 strumenti operativi che distinguono gli elementi caratterizzanti lo stato di fatto delle componenti della CLE: edifici strategici, aree di emergenza, infrastrutture, aggregato strutturale di edifici, unità strutturale.

Pur non avendo le caratteristiche di un piano prescrittivo, la CLE cerca di creare legami tra il governo dell'emergenza e l'urbanistica pianificando luoghi e connessioni

in grado di resistere e rispondere immediatamente alla crisi. Inoltre, come per la MS, anche questo studio individua diversi livelli di perdita di funzionalità: da nulla a totale; conseguenti alle condizioni e alle risorse preesistenti di ogni sistema. Il grafico (fig. 7) definisce i vari livelli che possono presentarsi a seguito di un sisma, distinguendoli in due macrogruppi. Il primo macrogruppo include le condizioni limite di esercizio, ovvero quelle il cui superamento viene determinato dalla riduzione o sospensione temporanea di alcune funzioni urbane in modo reversibile. Aumentando il grado di intensità del fenomeno aumenteranno in maniera proporzionale anche i danni. Le condizioni limite ultime perciò costituiscono il secondo macrogruppo il cui superamento è determinato dall'inaccessibilità, anche totale, della città e dalla sospensione irreversibile di parte o di tutte le funzioni.

La CLE diviene un utile strumento per indirizzare azioni finalizzate alla mitigazione

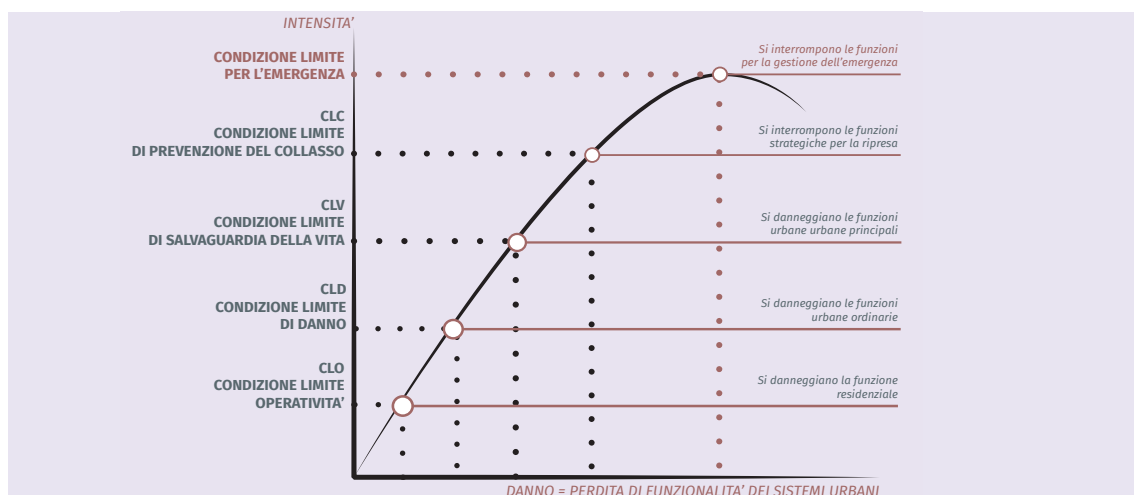



Fig. 7 La strutturazione della Protezione Civile. (fonte: Protezione Civile)

del rischio sismico e allo stesso tempo per dare strutturalità ai piani di emergenza comunali. Inoltre, nel caso in cui la verifica abbia esito negativo, è in grado di reindirizzare le azioni necessarie affinché sia possibile il raggiungimento degli obiettivi attesi. Ciò significa, riepilogando, che lo studio della CLE predispone una ricognizione dello stato di fatto e dell'efficienza delle strutture adibite alle funzioni di soccorso, identificate nel piano di emergenza comunale. Non è altro che un ulteriore studio, fatto a posteriori rispetto al piano emergenziale, a cui interessa il funzionamento dell'insediamento, considerato sia oggetto vulnerabile al sisma, ma anche risorsa utilizzabile e attiva nel caso di un evento.

Gli studi della CLE esprimono la volontà di attuare politiche di prevenzione e riduzione

del rischio a seguito di una coscienza maturata nel corso degli anni, considerandosi parte integrante e fondamentale per la pianificazione dell'emergenza, ma soprattutto per quella territoriale. [5]

Gli studi della CLE esprimono la volontà di attuare politiche di prevenzione e riduzione del rischio a seguito di una coscienza maturata nel corso degli anni, considerandosi parte integrante e fondamentale per la pianificazione dell'emergenza, ma soprattutto per quella territoriale.

La questione che si pone ora è relativa a ciò che effettivamente accade sul territorio successivamente ad un terremoto. MS e CLE sono studi che aiutano la prevenzione e la gestione dell'emergenza, e che senz'altro hanno migliorato notevolmente la conoscenza sul tema, ma la fase emergenziale, come già specificato, è tanto delicata quanto difficile. Nel passato sono in molti ad aver approfittato di questo momento per scopi economici individuali, o comunque ristretti ad una nicchia di persone, a scapito di una popolazione rimasta non solo senza casa, ma anche senza diritto di parola o di ascolto. Il motivo è riconducibile alla questione riguardante il governo del tempo, sia esso riferito ad una singola fase o al passaggio tra una e l'altra. Nella fase precedente l'impatto, gli studi e i progressi seguono norme, vincoli, direttive dettati da strumenti urbanistici conformi ai vari livelli. Questi hanno una loro progettualità a medio-lungo termine e proiettano una certa idea di territorio. Nel post evento invece i tempi si riducono notevolmente a causa della necessità di un veloce ripristino.

L'altra faccia dell'emergenza

La parola "emergenza" viene dal latino "emergere", è composta da "e" che significa "fuori", e "mergere" cioè "affondare, tuffare", e dunque il termine significa letteralmente <<ciò che viene fuori>>. Si tratta di una parola che ha assunto un significato negativo rispetto alla sua iniziale declinazione latina che attribuiva alla parola doppio significato: poteva essere qualcosa di bello e fortunato quanto qualcosa di pericoloso e catastrofico. Il consolidarsi dell'accezione negativa probabilmente deriva dall'influenza dell'inglese "emergency", usato come eufemismo per allarme. Resta comunque decisiva una caratteristica: l'emergenza è improvvisa, è un parossismo. La

5 *Tale studio entra in relazione con altri metodi introdotti a livello Regionale in Umbria, in particolare con la Struttura Urbana Minima (SUM) definita come l'insieme di funzioni e spazi strategici per assicurare l'emergenza e garantire il mantenimento e la ripresa dei caratteri e delle attività urbane ordinarie, economico-sociali e di relazione.*

definizione enciclopedica la definisce come:

> *"Circostanza che si presenta con modi e tempi non prevedibili; condizione insolita e pericolosa, in particolare "stato di emergenza": stato di pubblico pericolo o di grave crisi in cui le autorità possono assumere poteri eccezionali."* (Treccani, 2014)

A tal proposito Giorgio Agamben (2003) definisce lo "stato di eccezione", dal diritto romano Justitium, ossia l'interruzione dell'ordine giuridico, considerato ordinario, attraverso misure provvisorie e straordinarie. Nell'arco temporale configurato il governo centrale ha pieni poteri ed in particolare quello di emanare decreti aventi forza di legge. Si presuppone che lo stato di eccezione implichi al suo interno un ritorno ad uno stato iniziale, ovvero ordinario. L'autore invece lo definisce, non come catalizzatore delle risorse in grado di sovrastare l'emergenza, ma come "vuoto di diritto", stranamente legalizzato. Le conseguenze evidenti e visibili ad oggi configurano questa forma di governo come paradigma principale che influenza le politiche interne.
In Italia la dichiarazione dello stato di emergenza, a seguito di un evento improvviso di qualsiasi entità, viene quindi deliberata dal Consiglio dei Ministri ai sensi della legge n. 225 del 1992 sulla protezione civile. L'articolo 2 definisce la tipologia degli eventi e gli ambiti di competenze ai fini dell'attività della protezione civile. Al comma c ritroviamo:

> *"Calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità ed estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo."*

Al verificarsi dell'evento, il Consiglio dei Ministri delibera lo stato di emergenza fissando la durata. Interessante in questa sede è leggere il comma 1-bis riguardante la durata dello stato di emergenza che per legge non può superare i 180 giorni prorogabile per non più di ulteriori 180 giorni.
Quello che succede talvolta è il prolungamento estenuante di questo "stato di eccezione" che garantisce di intervenire liberamente e senza preoccuparsi della pianificazione ordinaria, vista da sempre come vincolo ed impedimento piuttosto che

come rotta da percorrere.
La pratica urbanistica in Italia, sin dai primi anni del '900, è stata affiancata da un'altra pratica molto diffusa, l'abuso edilizio. Questo ha trovato terreno fertile per insediarsi e trovare giustificazione in quanto incredibilmente garantito sia dalle dichiarazioni di stato di emergenza sia dalla legge di condono. La strada che si è percorsa fin d'allora perciò mette in relazione gli abusi e le emergenze sopravvenute, sottolineando come un'assenza di cultura pianificatoria spesso sia la principale causa di tali eventi.
Brevemente si ricordano la frana di Agrigento nel 1966, causata dall'enorme sovraccarico di edifici costruiti contro le regole esistenti e, sempre nello stesso anno, le alluvioni di Firenze, Venezia e nel Veneto. Gli eventi hanno una risonanza tale da indurre l'emanazione della Legge Ponte, n.765 del 1967, per porre un freno al disfacimento urbanistico ed edilizio.
Gli anni di Tangentopoli furono il culmine di pratiche accelerate da dichiarazioni di emergenza, deroghe e abusivismo. Gli stati di emergenza venivano emanati per qualsiasi cosa; dagli eventi naturali come frane e terremoti ad emergenze ideate come quelle dei mondiali di calcio del 1990 dove, pur essendo consapevoli dal 1984 dell'evento, si decide di intervenire d'urgenza nel 1987. Sono gli anni '80 a decretare occasioni d'oro a favore di affari e discrezionalità. Il terremoto dell'Irpinia è un caso principe di questi periodi, ma basta voltarsi indietro di pochi anni e ritrovare fatti di cronaca simili e molto recenti. Il terremoto dell'Aquila nel 2009 ha cessato il suo stato di emergenza a Luglio del 2012, dopo oltre 4 anni dal disastro. In questo lasso di tempo l'Aquila ha moltiplicato la sua estensione territoriale e la frammentazione è tale da non riuscire più a trovare un tessuto sociale e urbano che dia l'idea di città.
Questo resoconto rivela la volontà italiana di riuscire a massimizzare gli interessi individuali a scapito dell'intera comunità. Inoltre il rapido inquadramento riconosce la netta separazione tra la gestione ordinaria dei suoli e quella straordinaria, una a capo delle amministrazioni locali, che si vedono tolte di ogni competenza in deroga ad urgenze e l'altra molto spesso proiettata dall'alto a tal punto da cancellare qualsiasi regola logica ed esistente.

2.2.3 Ricostruzione

Dopo la fase emergenziale, in cui la necessità principale è rispondere velocemente ai bisogni della popolazione colpita, la gestione del rischio individua come step conclusivo: quello relativo alla ricostruzione.
L'emergenza, in cui Protezione Civile, ed Istituzioni competenti collaborano a favore di un tempestivo soccorso, inizia per la popolazione il momento più duro. L'evidenza appare chiara: il tempo di ripristino sarà lungo e difficile. Gli organi istituzionale non riescono a sviluppare risposte, nel medio-lungo periodo, per ovviare alle ingenti richieste della popolazione relative sia alla ricostruzione della propria casa, che alla necessità di un ritorno alla normalità.
In quest'ultima fase confluiscono percorsi, idee e paradigmi che condizionano il processo ricostruttivo, che deve essere in grado di: coordinare gli interventi tempestivamente, ma allo stesso tempo risolvere le dinamiche emerse in maniera completa ed approfondita. Il confronto con i processi di ricostruzione necessita della comprensione, da parte dei soggetti interessati, che il tessuto sociale ed economico affonda le proprie radici nel territorio, attraverso tradizioni e attitudini secolari che lo caratterizzano e rendono unico. Questo deve servire da monito per l'elaborazione del Piano di Ricostruzione il cui obiettivo non può essere solo il ripristino delle condizioni precedenti ma l'occasione di migliorare le dinamiche, tenendo in considerazione il passato e il futuro della comunità e dei luoghi colpiti. Questo concetto si discosta molto dalla definizione enciclopedica di ricostruzione che definisce il termine come:

> *"Nuova costruzione, rifacimento di ciò che era distrutto, deteriorato: r. di un edificio crollato; r. dei pneumatici 2 estens. Insieme degli interventi volti a riparare i danni causati da una guerra o da una grave calamità: r. economica; la r. delle zone terremotate; attuare una politica di r." (Treccani, 2014)*

Definire la ricostruzione come un'azione puramente tecnica che prevede il rifacimento ex novo di qualcosa andato distrutto è molto limitata se si pensa al territorio o al sistema complesso delle città. Il limite risiede nel concetto che per ricostruire basti semplicemente rifare ciò che è crollato quando in realtà, avere a che fare con un sistema urbano significa tenere unite tutte le dinamiche urbane. L'attivazione del

rocesso deve inoltre tenr conto che, il ripristino della normalità non ha ne tempi ne modi stabiliti a priori e che una inefficiente gestione al passare del tempo innesca, per l'effetto domino, processi irreversibili.
Questa fase deve sommare le idee e racchiuderle in una rotta da percorrere in cui sono gli attori locali, come comunità, associazioni e individui attivi a determinare le scelte, mentre spetta a tecnici ed esperti il compito di guidarli nel processo. La ricostruzione non è altro che un nuovo percorso di pianificazione da cui ripartire. Tuttavia le pratiche che ad oggi insistono sul territorio nazionale non coincidono con quanto appena detto. Molti eventi sismici dal dopoguerra ad oggi non solo sono stati gestiti male in termini di tempo e modalità di ricostruzione fisica, ma hanno anche favorito la regressione dei luoghi a livello socio-economico.

Lo scopo del Piano di Ricostruzione, strumento che coordina tutto il processo, è quello di garantire l'effettivo rientro delle popolazioni nei luoghi di origine. Questa volontà comporta alcune considerazioni iniziali: una riguardante la natura dello strumento e l'altra riguardante la gestione dei dibatitti e delle dinamiche nella città della transizione.

Il piano di Ricostruzione

Innanzitutto il Piano ha natura prescrittiva e comporta quindi la trasformazione del territorio, tramite l'utilizzo ed il possibile consumo di suolo. Le norme possono essere di natura transitoria, come per esempio quelle riguardanti le operazioni di soccorso; oppure definitive, come quelle riguardanti l'espropriazione per la costruzione di infrastrutture strategiche o aree destinate agli alloggi temporanei. Ovviamente tutto questo è inevitabile ed è per questo che le considerazioni devono essere in linea con la pianificazione ordinaria e soprattutto devono considerare i processi nella loro totalità, proiettandoli nel medio lungo periodo. La redazione del Piano di Ricostruzione viene attuata a seguito della stima reale dei danni, effettuata nelle prime settimane dopo il terremoto. Tanto più i dati rilevati saranno accurati tanto più lo strumento accresce di consapevolezza rispetto alle modalità e alla gerarchia degli interventi. E' il Piano che governa il territorio, in maniera non neutrale, decidendo cosa costruire e cosa può aspettare; unico interprete delle urgenze dei territori, a seconda di ogni contesto.

La questione del tempo riemerge con forza da queste considerazione, in quanto la rapidità comporta minori impatti indiretti e maggior fiducia delle popolazioni nei confronti della ripresa. Lo strumento dunque deve essere tanto approfondito e calato nel contesto quanto rapido, sia nell'approfondimento e nella redazione dello stesso sia rispetto all'intero processo. E' evidente che la durata non può essere stabilita a priori: politici, istituzioni, burocrazia rallentano i processi di ricostruzione; senza considerare il fatto che la durata è strettamente relazionata anche all'intensità dell'impatto.
Si ritiene infine di notevole importanza che il piano contenga al suo interno, come perno da cui si snodano tutti gli interventi, il tema della prevenzione. Se infatti nel tempo ordinario il rischio non viene percepito né dalle istituzioni né dalla popolazione questo è il momento più fertile ed opportuno per insistere su processi non più definibili opzionali, attraverso progetti e norme a favore della diminuzione della vulnerabilità.

Dove ricostruire?

Il dibattito che tende a riproporsi ogni qualvolta si presenta un terremoto contrappone due modalità di intervento che condizionano a catena tutti gli interventi di ricostruzione. Gli estremi corrispondono alla logica "tutto uguale" o "tutto diverso", ovvero ripristinare tutto ciò che è crollato, dove e come era precedentemente, o rifondare ex novo ogni elemento per costituire la nuova città, "specchio" di quella distrutta.
La scelta senza dubbio condiziona ogni fase successiva, ma quello che si cerca di evidenziare è che nessuna scelta è giusta o sbagliata a priori, ma che ad oggi ci sono modelli ritenuti un successo ed altri che hanno conclamato la morte di paesi, con relativi scandali a seguito. Ogni ricostruzione passata va a configurare un modello, positivo o negativo che sia, che nel pensiero comune fissa ciò che è buono e ciò che è sbagliato. Questo modo di pensare stabilisce quindi che un modello di ricostruzione sia applicabile ad ogni contesto, in ogni tempo, al nord o al sud, in pianura o in montagna, in centri di piccole dimensioni o in enormi città metropolitane. Se l'intento delle pagine precedenti di questa tesi ha avuto esito positivo, è ormai chiaro che non è possibile definire una modalità unica per diverse aree, aventi tradizioni e dinamiche locali non assimilabili. Pensiamo al modello Friuli, unica ricostruzione avvenuta con successo ed in breve tempo, riproposta pochi anni dopo, nel 1980, nell'Irpinia.

L'onorevole Zamberletti, commissario per la ricostruzione di tutti e due i terremoti ha proceduto con le stesse modalità ma l'output non è stato sicuramente lo stesso.
La scelta di dove ricostruire e in quale modo ha prodotto nei diversi contesti diversi risultati. Possiamo definire un andamento incostante ed instabile, ricco di alti e bassi, piuttosto che di un modello di ricostruzione progressivo e in grado di implementarsi.

Cosa succede nella città della transizione?

Quando ci si riferisce alla città della transizione si intende descrivere il nuovo volto della città, prodotto dal sisma. Il nucleo fisico e le dinamiche che insistevano nel pre-evento sono cancellati e la prospettiva futura deve essere ancora pensata ed effettuata. Questo lasso temporale, che può durare anche molti anni, pone l'urgenza di ripensare alla città e ai suoi abitanti, in termini di alloggi, servizi ed assistenza.
L'evento è in grado di compromettere significativamente intere città sia in termini di distruzione fisica degli immobili, di perdita di vite umana, ma anche in termini di interruzione delle attività economiche e della vendita di prodotti locali. Il governo è chiamato ad assistere i territori per una efficace ripresa, attraverso finanziamenti che, specialmente nelle prime fasi post emergenza, aiutano le persone ad affrontare le problematiche materiali del disastro. Il contributo economico condiziona la ripresa e la voglia di ripartire, diminuendo la possibilità delle vittime di cadere in depressione mentre aspettano che qualcosa avvenga. Questa forma di assistenza si traduce in una contributo di autonoma sistemazione (CAS) il quale destina un contributo alle persone, proporzionato al numero dei componenti del nucleo familiare, la cui abitazione si trova in zona rossa o è stata distrutta totalmente o in parte dal terremoto. Nello specifico questo contributo viene rilasciato solo alle famiglie che hanno la possibilità di trovare un alloggio autonomamente, anche temporaneo. Tuttavia la popolazione che effettivamente è in grado di trovare un alloggio in autonomia è la minoranza rispetto al totale. Considerando inoltre che la perdita più consistente è proprio quella delle residenze ne consegue che uno dei problemi maggiori è la domanda abitativa della restante popolazione.
La Protezione Civile garantisce nell'immediato post sisma un primo ricovero, solitamente costituito da tendopoli comuni per i terremotati e dalla rilocalizzazione in strutture temporanee di tutte le funzioni commerciali e produttive colpite. Ovviamente

più sarà grande l'area inagibile più saranno gli spazi da adibire temporaneamente. La permanenza delle tendopoli può protrarsi anche per mesi. Durante questo tempo si stimano i danni e vengono identificate le persone che necessitano di un alloggio più durevole, in strutture prefabbricate o in legno, in quanto non hanno la possibilità di spostarsi in un alloggio agibile. Queste strutture non possono essere pianificate a priori come quelle di primo ricovero, inserite nel piano di emergenza comunale, ma richiedono una progettazione più complessa. Generalmente è stimato un periodo di permanenza in questi alloggi che va dai 3 ai 4 anni in quanto superata questa soglia diminuirà sia la qualità della struttura sia la sopportazione di chi la vive.
Sono molti i casi in cui la permanenza negli alloggi temporanei si è prolungata per molto più tempo, diventando una situazione definitiva, per esempio per i ceti poveri. Allo tempo stesso la costruzione degli alloggi è stata l'occasione di grandi speculazioni edilizie, nascoste dietro realizzazioni tempestive e promesse di possibili riutilizzi futuri a favore della popolazione.
Questa scelta dilata i tempi e detrae soldi alla ricostruzione vera e propria. Sono state molte le realtà perciò, fino ai nostri giorni, che hanno deciso di optare per la delocalizzazioni degli abitanti in strutture esistenti, come quelle alberghiere. La resistenza e l'opposizione a questa scelta è sempre stata elevata da parte della popolazione, ma la scelta di resistere nel luogo terremotato presuppone la presenza di una comunità unita e soprattutto la dotazione di un posto sicuro. Esistono alcuni casi di Comuni che hanno rifiutato, o limitato, l'aiuto della Protezione Civile istituendo un presidio organizzato dalla comunità stessa.
Paradossalemente Chi risente di più di questa dinamica sono i soggetti più deboli, i quali vedono ridotte le proprie possibilità di scelta. Il trasferimento comporta effetti devastanti per la comunità e per i luoghi:

- Perdita dei contatti con il territorio e con la rete di relazioni antecedente al sisma; e relativo conflitto tra chi è rimasto e chi è stato costretto ad andarsene;
- Esclusione dalle dinamiche post evento, non riuscendo da un lato ad interiorizzare l'accaduto e dall'altro a partecipare attivamente alle decisioni;
- Creazione di nuovi legami con un altro territorio, magari migliore in termini di servizi ed opportunità, e consegutivo trasferimento definitivo.

Le istituzioni dovrebbero quindi considerare le comunità come l'elemento vitale, il cuore dei comuni. La scelta di mantenere la popolazione nelle zone limitrofe agevola la sua partecipazione, evita la sensazione di smarrimento e permette di conservare l'identità e le relazioni costituiti prima del disastro. Non a caso le ricostruzioni di successo hanno visto la popolazione attiva all'interno della macchina della ricostruzione pur sapendo che gli esiti della stessa sono influenzabili da molteplici aspetti. Nel tempo la ricostruzione ha prodotto la totale perdita dei luoghi, della loro memoria; ha comportato una museificazione passiva, la perdità d'identità, la frammentazione e la dilatazione incessante dei tempi, come per i casi del Belice, dell'Irpinia e dell'Aquila. Allo stesso tempo, è stata la chiave di svolta, l'occasione di rilancio dell'economia e dei territori colpiti, il punto da cui ripartire per recuperare il patrimonio. L'acceleratore di dinamiche, processi e occasioni che il Friuli, l'Umbria e le Marche, l'Emilia hanno saputo cogliere, gestire e guidare.

3. ANALISI DEGLI EVENTI SISMICI DEL PASSATO

Nel seguente capitolo si ripercorrono sette dei principali terremoti avvenuti in Italia dal dopoguerra. L'analisi storica e teorica svolta nei primi due capitoli costituisce lo sfondo utile alla comprensione delle dinamiche reali che hanno interessato il nostro territorio.
La scelta è quindi ricaduta negli eventi con intensità maggiore, nel quale la risoluzione del problema necessita di una notevole capacità di reazione da parte di tutti i soggetti interessati. Sono stati esclusi quindi eventi più circoscritti i quali, nostante abbiano danneggiato il patrimonio italiano e causato vittime, sono ritenuti poco rilevanti per l'approfondimento del tema. La gestione di un evento minore è senz'altro agevolata in termini di emergenza abitativa, percezione sociale dell'evento ed effetti a medio-lungo termine.
In questa sede potremmo considerare il terremoto un banco di prova in cui vengono impiegati diversi sforzi ed energie ed in cui emergono le potenzialità e criticità di un luogo, di una popolazione e di tutte le istituzioni rappresentative. La descrizione contrappone quindi diverse fasi cronologiche, cercando di evidenziare le dinamiche precedenti e quelle successive al sisma. Tuttavia il racconto non si limita alla divisione banale del prima e del dopo, i temi trattati sono molteplici e da ottiche differenti. Si descrive il quadro nazionale e locale precedente al sisma, per poi soffermarsi nell'impatto e nella prima fase emergenziale. Successivamente vengono affrontati i temi riguardanti l'impianto della legge per la ricostruzione e se quest'ultima garantisce l'attivazione delle popolazioni o le identifica come soggetti esclusivamente beneficiari. Si ritiene fondamentale in questa tesi la partecipazione e la condivisione delle scelte ed la lettura del passato torna utile all'analisi di ciò che è stato fatto e quello che invece ancora è possibile migliorare.

BELICE1968

Inquadramento storico nazionale

Il terremoto che colpisce la Sicilia occidentale è il primo terremoto ad elevata distruzione, successivo alla II Guerra Mondiale. Si intende descrivere questo periodo con due modalità di lettura differenti: rispetto all'evoluzione normativa e urbanistica del paese e rispetto al cambiamento sociale avvenuto.

A livello urbanistico, prima del 1942 la penisola non possiede strumenti e leggi di pianificazione territoriale a livello nazionale, per cui si procede governando caso per caso ogni situazione. Inoltre l'Italia antecedente la L.U. 1150/42 si sviluppa tramite piani di ampliamento relativi a porzioni di suolo o alla riqualificazione di zone centrali degradate. Il momento storico ha una visione ottimistica dello sfruttamento del territorio. Grandi trasformazioni sono all'ordine del giorno: creazione di numerose infrastrutture; bonifiche; piani di ampliamento e fondazione ex novo di città.

Nasce l'esigenza di congiungere le pratiche fino ad allora separate a favore di una visione di sviluppo organica, in maniera tale da evitare qualsiasi forma spontanea ed irregolare. Le basi dell'urbanistica italiana però vengono coltivate in un periodo straordinario: l'Italia è in guerra, viene occupata dai tedeschi e di lì a poco esplode la guerra partigiana contro compaesani fascisti e i nazisti occupanti. Dal conflitto mondiale il paese esce distrutto e ciò ha comportato l'accelerazione di molti problemi esistenti già prima della guerra, tra i quali l'emergenza abitativa.

Diversamente da molti paesi europei l'Italia disegna una prospettiva di ricostruzione obsoleta, ormai superata dalle logiche di quegli anni. La 1150/42 viene bypassata per circa un ventennio e con essa ogni forma di programmazione e utilizzo del suolo, giudicate inadeguate, vincolanti e tardive. La promessa di tempestività degli interventi, tramite disposizioni emergenziali a scapito di qualità ed efficienza, permette la nascita di vasti fenomeni di speculazione.

Per tutti gli anni 50 e 60 richieste incessanti di una riforma urbanistica emergono periodicamente dal continuo sfruttamento del territorio, il quale si vede interessato da numerosi disastri ed emergenze. Gli eventi risuonano nell'opinione pubblica rimettendo in gioco i dibattiti riguardanti quale sviluppo adoperare per l'Italia intera, a favore di un'accelerazione nell'emanazione di norme riparatrici. E' grazie alla legge n.765 del 1968, denominata "Legge Ponte" proprio per evidenziare la mano tesa

rispetto al rinnovamento di tutte le pratiche urbanistiche, che si cerca di dare ordine alla situazione caotica italiana. Lo strumento pianificatore, il PRG, diviene obbligatorio grazie alle numerose limitazioni definite per i comuni sprovvisti del piano; le sanzioni divengono più consistenti e, attraverso decreti integrativi, la definizione degli standard urbanistici minimi (mq/abitante) pongono una soluzione concreta al problema.
A livello sociale, questi anni segnano una svolta positiva in termini di trasformazione ed innovazione. Gli anni 40/50 sono gli anni della democrazia di massa (contrapposta al regime fascista), della lotta per il suffragio universale e il voto alle donne, del boom economico e del benessere diffuso. Si sviluppano nuove possibilità e, da queste, la domanda sociale si diversifica. Gli anni '60 sono la fase di passaggio da una società prettamente agricola ad una industrializzata ed è proprio per questo motivo che lentamente si trasforma anche il modo di concepire il lavoro e i rapporti interrelazionali. Sulla questione lavoro si apre il divario tra nord e sud; il grande sviluppo provoca la formazione di flussi migratori dall'italia meridionale a quella settentrionale e l'esodo delle campagne. Nessuna città è preparata ad ospitare un flusso interno di persone così consistente. Tutto questo comporta la trasformazione del paesaggio italiano e del rapporto che i cittadini avevano instaurato con esso nei secoli.
E' in questo contesto che il terremoto del Belice del 1968 si presenta: un'Italia in ricostruzione, con ruoli e poteri deboli e una società in cambiamento, con ampie prospettive rispetto al passato.

Inquadramento contesto locale

La Valle del Belice degli anni 60/70, situata in gran parte nell'entroterra siciliano, presenta caratteristiche marginali per l'economia e lo sviluppo della regione e della penisola intera. Seppur ricca di storia, cultura e costellata di siti di interesse naturalistico-ambientale ed archeologico, questa parte di Sicilia vive ancora di agricoltura. Il territorio collinare comprende piccoli o medi centri diffusi classificati, per i saperi del tempo, come aree non soggette a fenomeni sismici. I nuclei urbanizzati sono fortemente contestualizzati con il paesaggio circostante e presentano fattori comuni: l'impianto residenziale a maglie regolari racchiude al suo interno la piazza, la chiesa ed il palazzo baronale. Il tessuto edilizio è minuto (2 piani al massimo), ma

presenta un'alta densità, tagliata da molteplici viuzze e pochi assi principali. Colture di grano, cereali e pascoli costituiscono trame agricole arcaiche che si alternano a viticulture più sviluppate ed inserite nella filiera agro-industriale, ma che non costituiscono un settore trainante o attrattivo. La persistenza del latifondo comporta l'arricchimento dei pochi a discapito dei contadini che finiscono per lavorare in un terreno non di loro proprietà. Un'altro problema considerevole è il clima arido che spesso mette in difficoltà la crescita delle colture. In aggiunta, i pochi pozzi disponibili sono monopolizzati dalla mafia locale e tutto questo rende precarie le possibilità della valle. Chi lavora nei campi dunque è residente nei piccoli centri urbani limitrofi e, come in tutto il meridione, questa area sta subendo fenomeni di migrazione scaturiti dalle nuove esigenze e possibilità. Il passaggio culturale ed economico italiano determina la scelta di molti siciliani di andarsene dalle campagne per vivere in città. I trend demografici dimostrano di conseguenza la maggior presenza di anziani, bambini e donne, proprio perché la fascia attiva maschile cerca fortuna altrove, abbandonando i territori. (Cannarozzo, 2009)

Per completare il quadro descrittivo è doveroso soffermarsi su tutta quella popolazione che dall'unità d'Italia fino al '68 è rimasta in quei territori, spinta dalla volontà di dialogo per una riforma agraria, basata sulla equa ripartizione e realizzazione di sistemi irrigui. Parte della popolazione è animata da un senso di appartenenza a quei luoghi e, in tal senso, alcune figure riescono anche a canalizzare le pressioni, ottenendo risultati puntuali a favore della popolazione. Tuttavia l'analfabetismo è molto diffuso e la marginalità di questi luoghi produce una passività sociale e politica che emerge nelle fasi successive al disastro sismico.

La cultura pianificatoria siciliana infine è molto indietro rispetto ad altre regioni italiane. Non esiste alcun tipo di strumenti a nessun livello, anche se alcuni comitati negli anni 60/70 portano avanti idee per raccordare e coordinare più comuni al fine di orientare scelte condivise sul tema della pianificazione del territorio.

Il quadro dunque rappresenta un territorio arretrato dal punto di vista socio-economico, politico e urbanistico. Il sottosviluppo presente avrebbe implicato, nella fase post-sisma, la scelta di un approccio centralistico in cui la popolazione viene individuata come soggetto beneficiario e non partecipante.

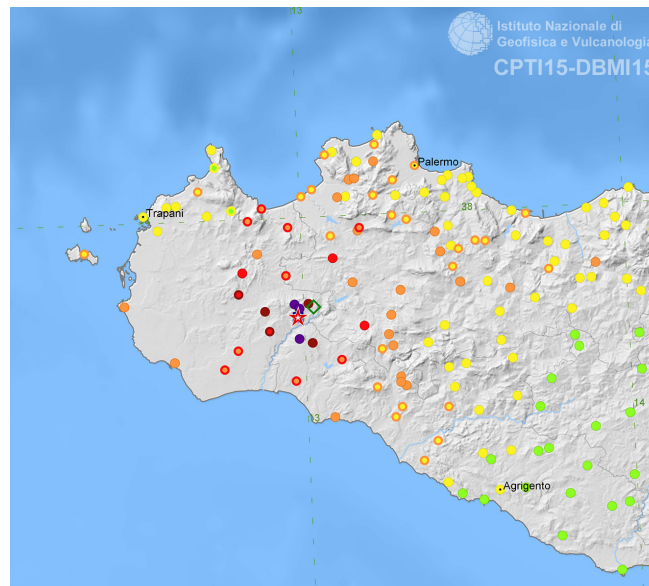



Fig. 8 Localizzazione terremoti (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia)

Impatto

Nel mese di gennaio del 1968 la Sicilia occidentale viene colpita da uno sciame sismico che si protrae per più di anno, concludendosi nel mese di febbraio del 1969. Una scossa del X grado della scala Mercalli, alle 13.28 del 14 gennaio, colpisce una vasta area con epicentro tra Gibellina, Salaparuta e Poggioreale, provocando lesioni strutturali a numerosi edifici. Molti comuni sono interessati dal fenomeno e per ragioni di sicurezza le popolazioni non rientrano nelle abitazioni. L'evento più grande avviene nella notte tra il 14 e il 15 gennaio con due scosse ravvicinate tra loro, rispettivamente alle 2:33 e alle 3:01. L'ultima scossa raggiunge un magnitudo di 6.4 della scala Richter. La zona colpita aumenta così l'estensione, arrivando a comprendere 5.500 kmq di territorio all'interno dei quali gli effetti più devastanti si concentrano in circa 1000 kmq racchiudendo: 3 province e 14 comuni. Sono i centri storici minori a subire danni gravissimi, i paesi di Gibellina, Poggioreale, Salaparuta e Montevago vengono completamente rasi al suolo; S. Ninfa, Partanna, Poggioreale e Santa Margherita Belice vengono fortemente lesionati; ma vengono colpiti anche centri urbani maggiori come Marsala, Trapani, Palermo e Mazara del Vallo. Oltre alla quasi completa distruzione del comparto edilizio[6]

6 Il 90% dell'edilizia rurale subisce danni irreparabili con gravi ripercussioni a livello economico (**Guidoboni e Valensise, 2011**)

perdono la vita 231 persone e ne rimangono ferite oltre 600. Il dato non ufficiale dichiara tuttavia che le morti sono oltre 400 e i feriti più di 1000. Inoltre, il 25 gennaio, una replica inaspettata travolge nuovamente questi territori provocando crolli delle ultime strutture rimaste in piedi e altre vittime.
La stima descrive una situazione gravissima: 9.000 strutture distrutte tra: residenze, chiese, palazzi storici e castelli; alcune centinaia di morti e più di 100.000 sfollati, circa il 60% della popolazione totale residente in quel territorio prima del sisma. La gestione dell'emergenza e della ricostruzione sono processi lenti e piene di contraddizioni, tanto che ancor oggi restano incompiuti.

Soccorsi e fase emergenziale

La notte tra il 14 e il 15 gennaio sono moltissime le persone che si rifugiano in luoghi aperti per paura di ulteriori scosse e, probabilmente, è grazie a questa allerta che i morti non raggiungono valori maggiori. I soccorsi agli sfollati fanno fatica a giungere nell'immediato e la gestione emergenziale presenta da subito grosse lacune e difficoltà. La precarietà della situazione è da attribuire alla scarsa conoscenza del fenomeno sismico, considerando che a quel tempo quei territori non sono considerati a rischio. Proprio per questo non si ha la sensazione dell'effettiva gravità del disastro, le scosse vengono sottovalutate e con esse vengono tralasciati il sistema dei soccorsi e la consegna dei beni di prima necessità.

> *"Secondo la stampa siciliana, per tutta la giornata seguente alla scossa principale la popolazione non ricevette alcun soccorso organizzato; molte persone, fuggite dai paesi, vagarono per ore nelle campagne circostanti. A Vita gli abitanti si accamparono in luoghi aperti, costruendo da soli capanne di frasche e di canne con tetti di paglia. Molte famiglie rifugiate in piena campagna per parecchi giorni non ricevettero che aiuti sporadici."*[7]

Va ricordato che nel 1968 non c'è ancora la struttura statale della Protezione Civile, né una norma organica che definisca quali siano le modalità di intervento in caso di sisma. Gli aiuti arrivano solo cinque giorni dopo, il 20 gennaio, attraverso la Marina Militare convocata dal governo centrale, ma la mancanza di organizzazione comporta

7 **Guidoboni e Valensise,** "Il peso economico e sociale dei disastri sismici in Italia negli ultimi 150 anni", **2011**

un accavallamento di poteri tra militari, civili ed istituzioni. E' confermato che nessun organo ha un piano d'intervento e le irregolarità non tardano. Allestite le tende nel territorio colpito iniziano le prime richieste di aiuto da parte della popolazione. Si assiste ad un accaparramento improprio da parte di chi non necessita di risorse e, viceversa, chi ne ha bisogno non riesce ad ottenerle. Inoltre, forme di sciacallaggio e richieste di assistenzialismo sopraggiungono da persone non terremotate, esterne al disastro.

I fenomeni di migrazione, già presenti prima del sisma, vengono accelerati: dei 100.000 sfollati nei giorni immediatamente successivi all'evento circa 12.000 persone si allontanano dalle zone verso altre città siciliane o addirittura verso il nord Italia. Nei 14 comuni colpiti la popolazione diminuisce notevolmente, da 96.417 unità del censimento del 1961, alle 85.415 unità del 1971. (Guidoboni e Valensise, 2011)

L'emergenza abitativa viene coi distribuita rispetto alle tre Province:

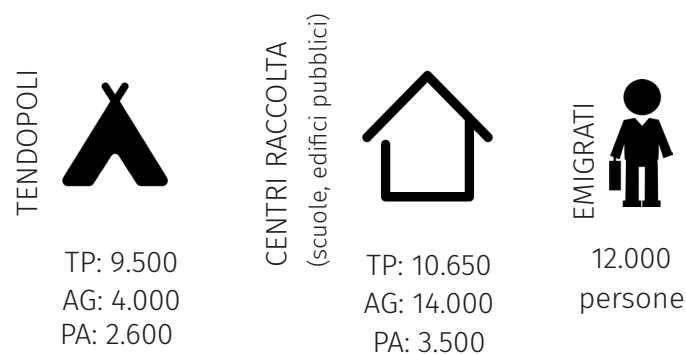



Fig. 9 Soccorso abitativo post-sisma (Guidoboni e Valnesise, 2011)

Successivamente alla fase delle tendopoli si pensa ad una situazione meno precaria per la popolazione, in attesa della completa ricostruzione e del rientro nelle proprie abitazioni. L'opzione viene individuata in baracche prefabbricate. Il passaggio dalle tende alle baracche dura circa 2 anni, alla fine dei quali la popolazione giunge stremata. La localizzazione dei villaggi provvisori viene individuata dal Genio Civile, organo statale, sotto consiglio dei Sindaco locali con non poche difficoltà. I ritardi si accumulano a causa della mancata capacità e preparazione dei livelli istituzionali nel gestire situazioni di emergenza.

La scelta della localizzazione avviene seguendo due principi. Il primo abbraccia l'ottica

statale di un approccio centralistico per una ricostruzione ex novo di gran parte dei centri. I siti temporanei nascono quasi tutti lontani dai centri distrutti, a metà strada tra il vecchio borgo e il nuovo sito di fondazione. La volontà centrale è di spostarli più vicino agli assi di comunicazione a favore di un riassetto e sviluppo urbano e territoriale futuro. In secondo luogo si opta per la realizzazione di molteplici villaggi temporanei, frammentati nella valle, per applicare maggior controllo ed evitare ogni forma di protesta o disordine.
Inoltre, l'impianto urbanistico della nuova città di transizione è completamente diverso da quello che caratterizzava i centri di quest'area: una pianta rettangolare di cemento ospita numerose baracche di lamiera ondulata. Questo è un'altro fattore di disgregazione che definisce la rottura con il passato a livello sociale e culturale considerando che la popolazione resta nelle baraccopoli per 14 anni.
In conclusione sia il ricovero d'urgenza che quello temporaneo influenzano i processi di ricostruzione ed i risultati. Di fatto le energie canalizzate nella scelta dello sviluppo futuro non bastano per adoperare fin da subito logiche strategiche rispetto al posizionamento delle baraccopoli temporanee di emergenza.

BELICE 1968 (Artista ignoto)

Approccio, scelte ed obiettivi

La scelta adoperata per la ricostruzione del Belice è quella di rifondare i centri secondo un approccio demiurgico centralizzato. La creazione di new town viene considerata la scelta perfetta, in linea con le politiche di sviluppo che lo Stato ha in quel momento per tutto il Mezzogiorno. Tutto ciò viene giustificato maggiormente delle nuove teorie e tecniche urbanistiche di quegli anni fondate sull'ideale utopistico della città-giardino. Anche se la Sicilia è una regione a statuto speciale dal 1946, in cui la competenza in materia urbanistica è in mano alla regione, in caso eccezionale di calamità naturali la gestione passa allo Stato. Quest'ultimo ritiene che nell'accaduto ci sia la possibilità di dimostrare la capacità centrale di trasformare un territorio arretrato in un nuovo mondo opposto al precedente. (Parrinello)

La strategia si fonda su tre obiettivi cardine: la deruralizzazione del territorio attraverso il passaggio ad un sistema produttivo industriale; l'avvio di un'edilizia per l'infrastrutturazione e la ricostruzione delle città; ed infine il rifiuto di qualsiasi tipo di restauro degli edifici rimasti, ricchi di storia e cultura, seguito da demolizioni di tutto quello che viene ritenuto irrecuperabile. La ricostruzione diventa il trampolino di lancio per obiettivi più grandi e il territorio un foglio bianco dove poter applicare teorie all'avanguardia, considerate con presunzione come risolutrici e come unica strada per la nascita di opportunità e sviluppo.

Quanto detto viene dimostrato fin dai primi giorni seguenti al sisma, nella seduta parlamentare del 15 febbraio 1968, in cui il deputato siciliano Antonio Montanti dichiara:

> *"Sono fermamente convinto che soltanto attraverso una vera industrializzazione della zona potrà essere dato finalmente un volto decoroso a queste nostre contrade ed un nuova realtà economica [...] che vada oltre al possesso della mula"* [8]

Le scelte calate dall'alto definirono una ricostruzione basata sul principio di cancellazione del territorio antecedente, per mezzo di un traumatico distacco tra "prima" e "dopo" rispetto agli assetti: sociali, economici ed urbanistici.

8 Nimis (2010), "Terre Mobili. Dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Abruzzo", Donzelli, Roma, p.48

Quadro normativo, ruoli e strumenti

I primi provvedimenti, attraverso l'emanazione della legge n. 241/1968, pongono l'accento su tutte le forme di assistenzialismo rivolte ai terremotati. Vengono fermate le imposte e i canoni di locazione; aumenta il sussidio di disoccupazione e vengono avviati investimenti per opere pubbliche in grado di creare posti di lavoro. Infine viene elargita una somma di denaro, pari a 500.000 lire una tantum ai capifamiglia a cui viene stato riconosciuta, dal Genio Civile, la perdita totale di ogni avere. (Guidoboni e Valensise, 2011)

L'elaborazione e la ricerca di quale soluzione applicare per la legge quadro della ricostruzione richiedono un mese, alla fine del quale il 22 febbraio viene emanato il decreto legge n.12 del 1968. Il quadro normativo della ricostruzione affida allo Stato tutte le spese della ricostruzione, sia pubblica che privata, privilegiando però l'ambito rurale. I fondi vengono elargiti nel seguente modo: in ambito rurale i fondi vennero elargiti per il 90% del danno ricevuto; in ambito urbano vennero ripartiti rispetto al danno e al reddito.

Inoltre, vengono identificati nei piani di trasferimento, di competenza ministeriale, i paesi soggetti a completo trasferimento (Gibellina, Montevago, Poggioreale e Salaparuta) e quelli il cui tessuto sarebbe stato trasferito parzialmente (Santa margherita di Belice, Santa Ninfa, Sambuca di Sicilia, Calatafimi, Salemi, Vita, Camporeale e Contessa Entellina). La scelta del nuovo terreno su cui edificare non è certamente semplice. Molti centri vengono trasferiti a diversi km dal centro antico, altri più vicini grazie alla disponibilità di spazio, ma tutti hanno avuto problematiche dovute alla sovrapposizione di competenze, conflitti e spreco di risorse statali.

Successivamente alla primissima fase di ordinanze si costituisce l'organizzazione, i ruoli e gli strumenti della macchina istituzionale. La struttura si configura fin da subito complessa e rigida, considerando il fatto che lo stato dopo aver assunto pieni poteri e negato ogni forma di iniziativa dal basso, inizia a farsi sempre meno presente. E' necessario per descrivere i processi di ricostruzione del Belice dividere due momenti storici: una prima fase che va dal 1968 al 1976, ed una seconda che va dal 1979 ai nostri giorni.

In un primo momento la macchina vede interessati enti con ruoli e poteri diversi. Lo stato toglie da subito qualsiasi potere locale creando l'Ispettorato generale per

le zone terremotate, con sede a Palermo e l'Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (ISES), con sede a Roma. La localizzazione degli enti evidenzia ancora una volta il completo distacco tra la strategia di ricostruzione e il territorio d'intervento e tra attori istituzionali e soggetti colpiti. Il compito dell'Ispettorato è quello di approvare e realizzare i progetti di ricostruzione, definendone le spese necessarie a seguito di un'opportuna gerarchizzazione di tutti gli interventi. Parallelamente l'ISES progetta i nuovi piani di trasferimento delle città e lo sviluppo delle infrastrutture viarie e dei servizi. Successivamente viene richiesto all'istituto anche la redazione del Piano Territoriale di Coordinamento della Sicilia Occidentale a favore di un totale riassetto territoriale, proclamando ufficialmente poteri di ordine urbanistico, territoriale e paesaggistico ad un ente nato dall'emergenza. Vicino ai due enti, la Cassa per il Mezzogiorno, con l'aiuto della Regione, del Ministero dell'agricoltura e dei lavori pubblici, predispone un programma per la rinascita economica e sociale di quei territori. Il "pacchetto-Sicilia" ha il compito di far tornare a splendere il Belice attraverso l'integrazione efficiente di agricoltura ed industria.
Data l'esistenza dell'istituzione regionale, la volontà di far coesistere questi due enti si traduce in altri provvedimenti e strumenti conformativi del territorio. Avendo la Regione compito di pianificazione di area vasta, intervengono sul territorio strumenti di carattere generale, appena inventati: i piani comprensoriali. L'identificazione dei comprensori avviene seguendo le indicazioni dei poli industriali identificati dal livello statale, rispettando confini comunali e provinciali. Tuttavia restano delle entità amministrative avulse in quanto uniscono comuni in maniera piuttosto casuale. Lo sviluppo e la strutturazione di questi strumenti tarda, dilatando i tempi e aumentando la complessità della ripresa, per cui ai comuni viene richiesta la redazione di piani di fabbricazione e di piani particolareggiati in attesa dei piani di area vasta.
Tutto questo è stato possibile a causa della situazione sociale, politica e normativa della Sicilia. La mancanza di leggi e strumenti regionali di governo del territorio, la disattesa applicazione della 1150/42 ed infine la scarsa scolarizzazione prepararono un terreno fertile per scelte calate dall'alto e non condivise.
Il punto di rottura arriva nel 1976. Le forti contestazioni popolari e religiose e il terremoto del Friuli del '76 comportano un cambio di direzione del processo e contribuiscono a dipanare alcuni degli impedimenti di carattere burocratico e

organizzativo fino ad allora sopraggiunti. Attraverso la legge n. 178 del 29 aprile 1976 si abbandona definitivamente l'approccio centralistico. L'origine del dissenso è dovuta alla cattiva gestione riguardante la ricostruzione. La complessità è tale che a quasi 10 anni dal terremoto la ricostruzione accenna appena a partire. Solo il 10% dell'edilizia pubblica è iniziata, non considerando tutte le opere di urbanizzazione primaria annesse, e la ricostruzione privata è ad un nulla di fatto (Guidoboni, Valensise). Nel '75 un'inchiesta conoscitiva sancisce il completo fallimento dell'utopia alla base della ricostruzione del Belice. Quanto detto porta, seguendo l'onda della legge quadro per la ricostruzione del Friuli, all'emanazione di una legge che sancisce l'eliminazione della struttura organizzativa statale, affidando direttamente ai comuni la gestione dei fondi per una ricostruzione più veloce e trasparente.
Attualmente lo stato finanzia fondi per la ricostruzione dei centri e a 50 anni dall'evento sismico possiamo constatare che la ricostruzione non è conclusa.

> *"Terremoto del Belice, 50 anni dopo: "Ricostruzione infinita, aspettiamo ancora i soldi"* [9]

La ferita è dunque ancora aperta. Alcune città sono ancora prive di strade, fognature e impianti idrici. L'anniversario del cinquantesimo anno ha riportato alla luce mancanze e incompetenze frutto

> *"di una progettazione, più attenta alla sperimentazione che alla concretezza, e dallo spreco di risorse per opere imponenti, ma inutili. [...] Questo comunque è il passato. Il belice che troverà il presidente Mattarella domenica 14 gennaio 2018, giorno del ricorso e delle cerimonie, è quello di un territorio rimasto in piedi. <<Lo ha fatto con le proprie forze.>> dice il Presidente del comitato dei sindaci."* [10]

---

9 Articolo pubblicato in Palermo Today il 15 dicembre 2017_ http://www.palermotoday.it/cronaca

10 Franco Nicastro, *"Belice, una ferita ancora aperta dopo mezzo secolo"* , 12 gennaio 2018_ http://www.ansa.it/sito/notizie/speciali

Ruolo della popolazione nel post sisma

Su tutt'altro binario si muovono le volontà e l'attivismo di una parte della popolazione. La decisione riguardante la centralizzazione gestionale dell'evento non viene bene accolta dalla popolazione della valle che fin dagli albori si dimostra perplessa e indignata. Enti amministrativi sovralocali e popolazione percorrono fino ai '70 traiettorie parallele che raramente sono riuscite a dialogare ed incontrarsi, se non a seguito di proteste e grandi manifestazioni.
Il quadro generale del territorio descrive un tessuto sociale culturalmente arretrato. Ciò nonostante già prima del terremoto, nei primi anni Sessanta, si siano formano mobilitazioni sociali, comitati popolari e forme di protesta, a favore di una riforma agraria, da parte di abitanti istruiti, attivi e consapevoli dei problemi del territorio in cui vivono.

> *"La Valle del Belice è stata un crogiolo di lotte che miravano non solo alla ricostruzione dei paesi colpiti nel 1968 dal terremoto, ma anche alla trasformazione dei rapporti tra masse popolari e Stato"* [11]

La storia raccontata dall'altro lato, quello popolare, vede due fenomeni importanti: in primo luogo l'unione di tutti gli abitanti del Belice per fronteggiare decisioni autoreferenziali attraverso lotte pacifiche e richieste strutturate; e in secondo luogo gli effettivi risultati e i cambiamenti avvenuti, in termini pratici (si istituiscono centri di ricerca locali, si ottengono riunioni con ministri e onorevoli, si istitusice il Servizio Civile) e ideologici (i terremotati diventano soggetti coinvolti e attivi in tutti i processi).
Danilo Dolci, sociologo e attivista, a partire dal 1960 ha canalizzato le sue forze per la nascita di comitati popolari dei vari paesi del Belice. La popolazione protesta per ottenere un programma di sviluppo incentrato sulla realizzazione: della diga del Belice con il relativo sistema irriguo; di servizi primari che aumentassero il benessere dei cittadini ed infine per una maggior partecipazione popolare alle scelte.
Dopo il terremoto le proteste non tardano a mancare. Già i ritardi nell'approvazione della legge quadro per la ricostruzione, avvenuta a fine febbraio 1968, inducono un migliaio di terremotati ad andare a protestare a Montecitorio. Gli innumerevoli

---

11 Barbera, 2011, "I ministri dal cielo. i contadini del Belice raccontano", Duepuntiedizioni, Palermo, p. 10

impedimenti non fermano i terremotati che per giorni si accampano ad aspettare qualche autorità con cui dialogare, difendere i propri diritti e denunciare le condizioni di promiscuità e scarsa igiene delle tendopoli.

Le proteste non sono mai fini a se stesse. La popolazione ha precise richieste, raggiungibili con strumenti concreti, elaborati da professionisti a seguito di pareri, consultazioni e studi decennali. In questo senso si ricorda il "Piano di Sviluppo Democratico per le valli Belice", elaborato dall'architetto Giuseppe Carta sotto il sostegno dello stesso Dolci. Il piano viene presentato dopo la notizia, nel 68, che all'ISES spetta la redazione dei piani di trasferimento dei centri colpiti. Dopo pressioni da parte della popolazione, viene presentato a Montevago attraverso un'iniziativa in cui popolazione e ISES si trovano insieme. Il piano delinea la città-territorio della valle del Belice: un territorio policentrico[12] in cui ogni entità urbana si integra l'un l'altra attraverso funzioni specifiche. I contenuti del piano inoltre racchiudono tutte le istanze popolari emerse e raccolte dai primi anni '60 da Dolci e da un altro attivista di spicco, Lorenzo Barbera, che dal 1968 istituisce il Centro Studi Iniziative della Valle del Belice (1968-1972), con sede a Partanna.[13]

La presentazione si conclude con la promessa di una partecipazione, anche se informale, alle scelte adottate. Tuttavia la promessa non viene rispettata. La popolazione ottiene solamente una brutta copia della città-territorio, firmata però dal livello statale.

Altre lotte si susseguono, nel 1969 lo Stato deve ancora decidere le aree dove delocalizzare i siti. ll Centro Studi e Iniziative Valle Belice attraverso una relazione per analizzare i procedimenti con cui ogni richiesta viene trattata, stima una ricostruzione nel giro di 500 o 600 anni.

Nel 1970 la mobilitazione sociale rifiuta di pagare le tasse, ma il più eclatante rifiuto è quello riguardante la leva obbligatoria. I giovani chiedono di rimanere nel territorio per aiutare nella ricostruzione invece che trasferirsi per fare il servizio militare. Centinaia di comitati giovanili nascono nei centri del Belice e protestano pacificamente

---

12 In un primo momento si pensa a ricostruire un unico agglomerato urbano che racchiuda tutti i paesi. Questa proposta fu subito accantonata, ma dalle interviste di Lorenzo Barbera emerge che non tutta la popolazione, specialmente la più giovane, è d'accordo. *"Pietro Faraci, 50 anni, contadino: <<Se mescoliamo con altri paesi, si perde Gibellina. Pure il nome si perde. E un domani non ci sarà più una storia di Gibellina.>> Vincenzo Labruzzo, 25 anni, insegnante disoccupato: << Io vorrei 5 paesi uniti: Partanna, Santa Ninfa, Gibellina, Salaparuta e Poggioreale. Nascerebbe una città come Mazara. Oggi il paese più grande è Partanna, con 13.000 abitanti. [...] In un paese grande come Mazara, ogni giovane può prendere la scuola che vuole. Oggi in questi paesi non abbiamo un circolo studentesco oppure sportivo. O un cinema.>>", (Barbera, 2011, p. 81 e p.83)*

13 Il Centro Studi gode fino al '72 di finanziamenti esteri con i quali si riesce a costruire la diga e l'ammodernamento dell'agricoltura e soprattutto delle cantine sociali. (Cannarozzo, 2009, p.2)

marciando fino a Palermo. Le proteste siciliane sono uno degli eventi più significativi a livello nazionale contro la leva, grazie ai quali nel dicembre del 1972 nasce il servizio civile nazionale.
Pochi mesi dopo l'ISES viene sciolto per inadempienza e, parallelamente, Lorenzo Barbera chiude il Centro Studi Iniziative Valle del Belice per aprire il CRESM (Centro Ricerche Economiche e Sociali per il Meridione) con sede a Gibellina. Il centro apre l'orizzonte a problematiche di più ampio respiro riguardanti l'intero Meridione. Studi, convegni, riviste, progetti finanziati, una documentazione che ancora oggi viene alimentata e studiata che a 50 anni dal terremoto ha cambiato le trame e il volto della Valle del Belice.

> *"Nel Belice, grazie alla presenza di pochi ma determinati operatori sociali o volontari [...] si è assistito nel tempo ad uno straordinario esperimento di democrazia dal basso, di lotte di popolo che, per la persuasione e la determinazione di tanti, portarono a numerose vittorie"* [14]

Effetti della ricostruzione

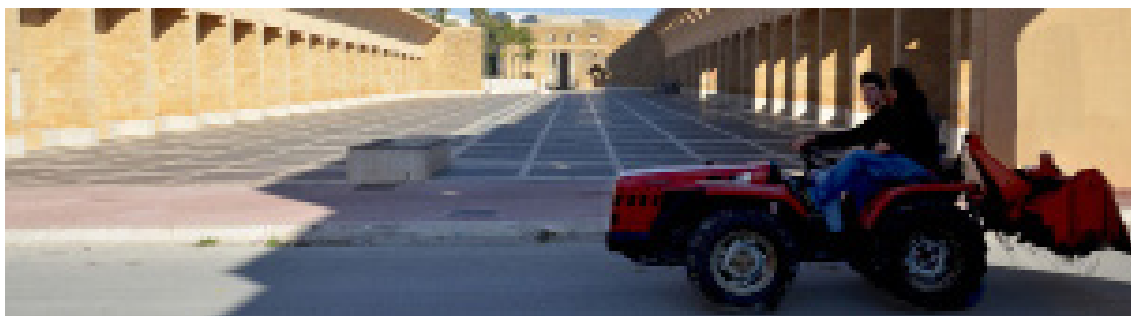
Seppur la ricostruzione ad oggi non può considerarsi conclusa, le città sono state ricostruite e gli effetti sul territorio sono leggibili e concreti. Si manifestano tre situazioni: le nuove città e la loro progettazione utopica; i segni antichi del passato, lasciati alla più desolante passività ed infine le lastricate di cemento della fase delle baraccopoli.
Gli errori di progettazione di questi centri sono da attribuire al sovradimensionamento del tessuto. Rispetto ai centri antichi ora le ricostruzioni hanno moltiplicato l'occupazione del suolo (Gibellina è 10 volte più grande dell'antica), allargando la maglia, differenziando servizi e residenze. I disegni planimetrici sono dei più disparati, spesso curvilinei, e evidenziano il corretto utilizzo degli standard urbanistici e allo stesso tempo l'incapacità di creare la città. L'esercizio tecnico non è stato in grado di rappresentare la comunità, tant'è che arrivati ai nostri giorni le popolazioni si sentono ospiti in casa propria.
Il rapporto con i vecchi siti abbandonati è nullo. Solo negli ultimi anni sono

---

14 Barbera (2011), "I ministri dal cielo. i contadini del Belice raccontano", Duepuntiedizioni, Palermo, p. 17

sopraggiunte iniziative di riattivazione della memoria, ma sono limitate e sporadiche. L'obiettivo principale di allora di fondare le città più vicino agli assi di collegamento per un consequenziale sviluppo socio-economico è stato un errore. Partire da un modello prefissato che si adattasse al territorio e non viceversa, attraverso la cancellazione dello spazio e del paesaggio, non ha influito positivamente nelle fasi post sisma. In aggiunta le lungaggini e la mancanza di controllo locale non hanno portato ad una ricostruzione migliorativa a livello antisismico, ovvero di riduzione del rischio.
Per riparare gli errori fatti e diminuire i dissapori negli anni '80 il Belice diventa un laboratorio di arte e cultura. Architetti, artisti, urbanisti di tutta Italia vengono chiamati nel territorio siciliano per sperimentare nuovi legami con la città attraverso l'arte. Vengono selezionati i comuni ritenuti significativi e si inizia a lavorare sulla riqualificazione dello spazio pubblico. Anche questa proposta purtroppo antepone la sperimentazione artistica alla conoscenza territoriale e alla volontà popolare. Gibellina Nuova e il Cretto di Burri sono l'emblema di questa iniziativa e soprattutto dei risultati ottenuti. Ad oggi la manutenzione per queste opere non esiste, e non esistono nemmeno nuovi legami con le città. Si cammina tra degrado, opere incompiute e ruderi da restaurare.
Il CRESM, fondato nel '72, costituisce però in quegli anni e ancora oggi un luogo dove la mobilitazione sociale e il fare comune hanno un grande significato. Molti sono stati i progetti sviluppati, tutti basati sull'identità intrinseca del luogo.
E' solo negli anni '90 che si nota una sostanziale ripresa dello sviluppo economico tanto atteso. La capofila rimane l'agricoltura, con la diffusione di vigneti e oliveti, ma si sono sviluppati anche il settore zootecnico, le produzioni biologiche e il settore ricettivo. (Cannarozzo, 2009) La ripresa però è da attribuire a chi ha deciso di investire nella Valle, alle popolazioni e alle amministrazioni locali che tramite attività, iniziative e enti hanno ridato dinamismo ai paesi. Tuttavia anche se una ripresa c'è stata questi paesi sono a rischio spopolamento, in alcuni casi le case vuote sono più di quelle occupate.
Vengono riportati qui sotto tre casi simbolici di questa ricostruzione: Gibellina Nuova, paese distrutto e rilocalizzato a 18 km; Poggioreale, paese rilocalizzato nonostante il 90% degli edifici fosse intatto; Santa Ninfa, paese ricostruito in loco grazie ad un sindaco previdente.

Casi emblematici

Gibellina Nuova

GIBELLINA 2017

Gibellina viene completamente rasa al suolo a seguito delle scosse di Gennaio e come tutti gli altri paesi segue la logica centrale di rilocalizzazione totale. La scelta del nuovo territorio però, rispetto ad altri comuni che conservano più legami con il nucleo antico, avviene in una porzione di territorio distante 18 km, limitrofo al collegamento autostradale Palermo-Mazara del Vallo e alla ferrovia. A fine anni '70 i gibellinesi rientrano in un paese completamente trasformato: strade di 20 m tra casette a schiera anglosassoni di due piani al massimo; le case hanno un giardino che separa l'edificio dalla strada e questo ha portato alla disgregazione sociale, cancellando l'usanza di sedersi vicino alla porta per discutere e incontrarsi; piazze deserte, dislocate qua e là tra il tessuto urbano e nessuna strada che porta al centro; ed infine la chiesa troppo lontana per arrivarci a piedi e mal posizionata considerando morfologia e fasce sociali. (Antonella Ferrara, https://ifg.uniurb.it/static/sito-2015/static/lavori-fine-corso-2014/ferrara/piazze/index.html)

Secondo il sindaco di allora, Ludovico Corrao, l'arte avrebbe dovuto dare una nuova identità a questa città senza passato. Confluiscono a Gibellina i più disparati professionisti contemporanei nel campo dell'arte e delle tecniche per lasciare un segno in una città priva d'identità. Ricordiamo la "Stella di ingresso al Belice", un'installazione in acciaio inox di Pietro Consagra, che diventa il simbolo della ricostruzione di Gibellina secondo modelli urbanistici nuovi. Su ogni via del paese è collocata un'opera maestosa: la torre civica di Alessandro Mendini; l'Aratro di Didone di Arnaldo Pomodoro; Montagne di sale di Mimmo Paladino. Queste sono solo quattro

delle 60 opere che costellano la città, creando un vero e proprio museo a cielo aperto. Tra i grandi artisti arriva a Gibellina Alberto Burri che nota subito la molteplicità di opere già installate nel nuovo tessuto. La scelta di Burri per cui è quella di lavorare nel vecchio centro colpito, ancora fermo al gennaio del 1968, creando quella che sarà una delle più grandi opere di land art. Il cretto di Burri raccoglie le macerie ricostituendo gli isolati, le vie e i vuoti del vecchio impianto urbanistico, sigillandoli attraverso una colata di cemento bianco. Questa opera diventa per le generazioni anziane il luogo inviolabile della memoria e per i giovani che non hanno vissuto in quel luogo il punto fondamentale per uno sviluppo turistico. Sicuramente oggi il cretto è abbandonato. Non viene vissuto dalla comunità, fatta eccezione per pastore con il suo gregge.
L'opera può definirsi il simbolo del modello di ricostruzione e la metafora delle problematiche scaturite con essa. Gibellina oggi è il comune di nessuno, dispersiva e incompresa. La maestosa piazza è un campo da calcio, le strade pedonali vengono attraversate dai veicoli e i luoghi di incontro sono stati creati grazie alla riappropriazione e all'uso alternativo da parte dei gibellinesi di strade vicinali e con dimensione più ridotta, a ricordo del vecchio centro.

GIBELLINA VECCHIA e il CRETTO DI BURRI

Santa Ninfa

Il comune di Santa Ninfa, quasi distrutto dal sisma, ha avuto un destino del tutto diverso dagli altri comuni. Seppur lesionato in modo grave, non è avvenuta la disgregazione sociale come negli altri comuni, sostanzialmente per due ragioni: le baraccopoli sono sorte in una zona limitrofa al centro, per cui gli abitanti hanno mantenuto relazioni con esso; in secondo luogo per il sindaco di allora, Vito Bellafiore, non è assolutamente pensabile trasferire il centro da un'altra parte. Bellafiore diventa il simbolo della lotta contro lo Stato, affiancato da Lorenzo Barbera. Insieme si recano a Montecitorio nella primavera del 1968 per protestare sulle condizioni dei terremotati. Lorenzo Barbara nel suo libro "I ministri dal cielo" descrive gli animi turbati e privi di ascolto di quel periodo, dopo le difficoltà e gli impedimenti riscontrati per raggiungere Roma:

> *"Terremotati egoisti che lottano per le loro case e il loro lavoro! Terremotati che, invece di marcire in tenda, se ne vanno a spasso per l'Italia, se ne vanno a fare i turisti a Roma e si prendono il lusso di fare incontri con Governo e Parlamento! [...] E io dico allo Stato, impersonato dal questore: <<Faccia partire il treno. Questo treno ha un carico prezioso: la vita, la speranza, la volontà e il futuro del popolo del Belice. E' un treno carico di mondo nuovo, il mondo nuovo del Belice, della Sicilia, del Sud. E' un treno che non si può fermare>>"* [15]

Le proteste, la coesione e la voglia di ripartire hanno permesso, grazie alla lungimiranza del Sindaco, di mantenere il nucleo di fondazione originario e soprattutto hanno permesso una vivacità sociale ed economica migliore. Questa vivacità iniziale ha posto le basi per la crescita socio-culturale ed economica attuale. Ovviamente anche in questo comune la ricostruzione è stata lenta e faticosa. Il nuovo impianto urbanistico è in linea con gli assetti degli anni '70, maglie più larghe e forme rettilinee caratterizzano la periferia, ma ancora è ben visibile il tessuto compatto ortogonale del centro storico. Si nota lo sforzo di armonizzare il lavoro di restauro e quello di costruzione ex novo, con l'obiettivo di relazionare gli elementi e non sovrapporli.

---

15 Barbera (2011), "I ministri dal cielo. i contadini del Belice raccontano", Duepuntiedizioni, Palermo, p. 47

Il perche questo comune sia riuscito, rispetto ad altri, a mantenere posizione rispetto ad una volontà popolare potrebbe essere riconducibile ad una situazione pregressa. Già dal 1830 era presente in loco il Circolo Culturale “Francesco Crispi” e dal 1887 la Società operaia di mutuo soccorso. L’attivismo, l’autorganizzazione e il mutualismo, quindi, per cui erano già presenti nelle dinamiche cittadine prima del 1968 e hanno costituito terreno fertile per le lotte del ‘68. Ciò non significa che un comune poco attivo non possa avere la capacità di resistere e reinventarsi, ma sicuramente con un tessuto sociale passivo si hanno più difficoltà.

Concludendo possiamo dichiarare che imposizioni calate dall’alto, in questo contesto, attraverso soluzioni spersonalizzanti e astratte, non hanno costituito un modello replicabile. La città è costituita da parti diverse interagenti tra loro, ma elementi casuali non è detto che costituiscano la città. Il modello a cascata della ricostruzione del Belice e la sua governance se in un primo momento si sono proclamati come unica possibilità di salvezza, oggi vengono ricordati da studiosi e popoli come l’esempio negativo da cui non prendere spunto per la ricostruzione di paesi colpiti da disastri.

SANTA NINFA 1976

FRIULI1976

Inquadramento storico nazionale

A soli 8 anni dall'evento siciliano, nel 1976, lo Stato si trova nuovamente di fronte alla gestione di un devastante terremoto che ne colpisce il nord-est: la regione autonoma del Friuli Venezia Giulia.

A livello nazionale gli avvenimenti degli anni 50/60 condizionano il decennio successivo. Gli anni '70 diventano anni di profonde tensioni, riflesso delle lotte operaie e studentesche del 68. Crisi politico-finanziarie, attentati terroristici e richieste di riforma popolari caratterizzano tutto il decennio attraverso manifestazioni di violenza armata ed estremizzazione del dialogo; non a caso questi anni vengono ricordati come "anni di piombo". Sono moltissimi i cambiamenti che avvengono a livello urbanistico che seppur non riescono a produrre la desiderata riforma comportano innovazioni nelle politiche di governo del suolo.

Due sono i fenomeni importanti per affrontare la lettura del caso friulano. Come previsto dalla costituzione italiana il territorio nazionale già dal 1947 deve dotarsi di enti intermedi tra Stato e comune: le Regioni, ovvero enti con poteri, competenze e funzioni autonome tra cui la materia urbanistica. La strutturazione in livelli negli anni '70 non è ancora attuata nell'intera nazione. Solo le cinque Regioni a statuto speciale sono istituite: Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige (1948) e Friuli Venezia Giulia (1963). E' nel 1972 che le altre regioni italiane a statuto ordinario trovano attuazione e pieni poteri, dando corpo, di conseguenza, anche alle norme a raggio d'influenza locale predisposte dalla legge urbanistica l.u. 1150/42. Il decentramento quindi riserva allo Stato potere di coordinamento, controllo e le competenze riguardanti le infrastrutture e i servizi a carattere nazionale. Le Regioni hanno il compito di legiferare, approvare gli strumenti urbanistici e i piani di edilizia economica e popolare ed infine di controllare l'attività edilizia ed urbanistica del livello comunale. Le funzioni amministrative in mano alle Regioni riguardanti l'urbanistica consistono nelle analisi conoscitive del territorio, nelle norme di gestione del suolo in grado di consentire salvaguardia ove necessario e trasformazione ove opportuno.

Un secondo fenomeno riguarda la tormentata questione abitativa e il regime dei suoli. Le forti migrazioni interne provocano un grande sviluppo urbano che accresce il fabbisogno abitativo e al tempo stesso le speculazioni. L'emergenza abitativa sembra non avere orizzonti: ad ogni nuova programmazione economica a favore di una nuova

politica per la casa vengono posti nuovi limiti da raggiungere. In realtà le abitazioni sono sufficienti per tutti, il problema riguarda il loro costo oppure la localizzazione, ormai decentrata rispetto alle esigenze di quegli anni. (Salzano, 2003) Il risultato sono quartieri periferici in cui abita solo la società più povera, costituendo dei veri e propri ghetti sociali. Numerosi sono i tentativi per risolvere la questione, al termine dei quali scaturisce la consapevolezza che non è costruendo nuovi immobili popolari che si riesce a fronteggiare il fabbisogno nazionale. Dalla fine degli anni '70 ad oggi le pratiche pongono maggiore attenzione all'aspetto finanziario dell'intervento edilizio, inserendo al suo interno anche il recupero delle preesistenze. La pianificazione quindi è diventata il mezzo per l'attuazione delle politiche abitative e per la loro effettiva realizzazione.
A livello sociale le lotte sessantottine portano ad una maggior consapevolezza e libertà. Il cambiamento sociale iniziato negli anni '60, concluso negli anni 80, trova nel decennio intermedio un momento di massima crescita e creatività nei più disparati settori. Le parole d'ordine di questi anni sono consumismo, emancipazione femminile, comunicazione e tecnologia. Contrapposti a quanto detto si inseriscono gli avvenimenti che interessano tutti gli anni'70. Le violente rivendicazioni e contestazioni nazionali, parallelamente alla grandi crisi petrolifera del 1973 comportano grandi tensioni. La società inoltre diventa sempre più frammentata e complessa e si insinua l'idea che uno sviluppo illimitato non è più possibile.

Inquadramento contesto locale

Alla data dell'evento sismico il Friuli Venezia Giulia presenta delle dinamiche differenti rispetto al territorio nazionale. Due avvenimenti importanti caratterizzano l'area nel periodo storico di riferimento. A metà degli anni '70, più precisamente nel 1975, il Friuli stabilisce definitivamente i suoi confini amministrativi, ponendo fine alle trattative tra Italia e Jugoslavia che avevano condizionato da sempre l'economia della regione ponendola come la più arretrata del nord Italia. L'anno successivo, a maggio del 1976, un forte terremoto colpisce la Regione provocando un'estesa distruzione. Il momento storico offre la possibilità di affrontare l'avvenimento come un'opportunità di rinascita del territorio, andando in controtendenza con le pratiche negative passate.
I territori coinvolti dall'evento sismico, per la maggior parte piccoli nuclei montani a

nord di Udine, presentano tutte le dinamiche di un territorio di confine e marginale a livello economico e demografico. La marginalità tuttavia provoca una grande identità ed indipendenza territoriale che scaturisce in un paesaggio fortemente contestualizzato: nuclei urbani di grande valore storico e artistico si intervallano tra ampie valli a carattere agricolo e catene montuose.

Il processo di modernizzazione che interviene negli anni '70 viene ricordato come "modello Friuli" il quale è improntato alle relazioni che il lavoratore deve necessariamente preservare con il paese, il popolo e con le tradizioni. Il settore agricolo è interessato da un processo di ammodernamento e con esso anche il sistema di irrigazione viene sviluppato. I fondi vengono allargati per favorire aziende più grandi e le botteghe artigiani diventano piccole o medie industrie. Si sviluppa inoltre il sistema vitivinicolo, ad oggi diventato settore trainante e di qualità, mentre gli allevamenti passano da produzioni di indirizzo lattiero-caseario a produzione di carne. Agricoltura e allevamento, sempre state le vocazioni principali, vengono fin dai primi anni '60 sostituiti da un processo di industrializzazione fondato sulla specializzazione territoriale. La presenza di posti di lavoro ridireziona il flusso migratorio. Le ragioni per cui la popolazione rientra possono essere ricercate nei punti precedentemente descritti: il senso di attaccamento ai luoghi e i nuovi posti di lavoro. L'aumento del saldo demografico inizia dagli anni '70 e continua per tutto il decennio successivo. I centri storici iniziano a spopolarsi e attorno ai nuclei tradizionali inizia ad espandersi un tessuto urbano a maglie più larghe predominato da villette unifamiliari, simbolo dell'individualismo e del boom economico del momento. L'espansione urbana è sempre rimasta contenuta e non dispersiva e non ha avuto fenomeni di inurbamento eccessivi.

Uno dei motivi per cui il territorio non viene usurpato, come nel caso siciliano, è riconducibile al background del livello politico e urbanistico. La cultura pianificatoria nel Friuli è sviluppata. Molti sono i comuni già dotati di PRG e proprio nel 1976 è in corso l'approvazione del PUR, Piano Urbanistico Regionale, come strumento di raccordo delle politiche di area vasta. L'approccio che si intende dare a questa ricostruzione riconosce nel livello intermedio l'attore principale e in grado di perseguire gli obiettivi di continuità, tra pre e post sisma, richiesti dalla comunità.

Quest'ultima, diversamente da altri contesti nazionali, risulta peculiare e in

controtendenza con le lotte nazionali di quegli anni. Si distinguono quattro diverse situazioni sociali: la popolazione residente; gli emigrati di ritorno; gli studenti e il clero. La popolazione residente conserva una forte coesione sociale e valori tradizionali, tant'è che all'interno di ogni borgata esistono forme di autorganizzazione, mutualismo a favore della collettività. Un esempio sono le latterie che contribuiscono a fornire latte a tutte le famiglie del paese e che spesso uniscono al loro interno anche il servizio di asilo nido per i più piccoli. La responsabilità di tutti questi servizi spetta a tutta la comunità ed è grazie a questo concezione che il centro abitato assume il ruolo di bene collettivo, influenzando direttamente l'inclusività degli abitanti stessi. Quanto detto giustifica l'accoglienza che la popolazione locale riserva agli emigrati di ritorno dai paesi transalpini. Questa fetta di popolazione viene considerata un valore aggiunto in termini di conoscenza ed esperienze a livello: geografico, economico, sociale e culturale. Godono di una situazione simile gli studenti universitari che dopo gli studi e dopo essere entrati in contatto con i movimenti studenteschi tornano nei luoghi e diventano mediatori di istanze e richieste tra popolo ed istituzioni.
E' sicuramente per quanto detto finora rispetto alla natura del contesto friulano in termini sociologici, economici e urbanistici che la gestione del sisma assume tutt'altre caratteristiche rispetto a quella belicina, dalle prime fasi emergenziali alla ricostruzione. Il contesto storico e geografico inoltre è favorevole, come afferma Nimis: gli anni '70 sono caratterizzati da occupazione, benessere diffuso, sviluppo industriale tanto da ritenere l'evento sismico friulano un terremoto fortunato.

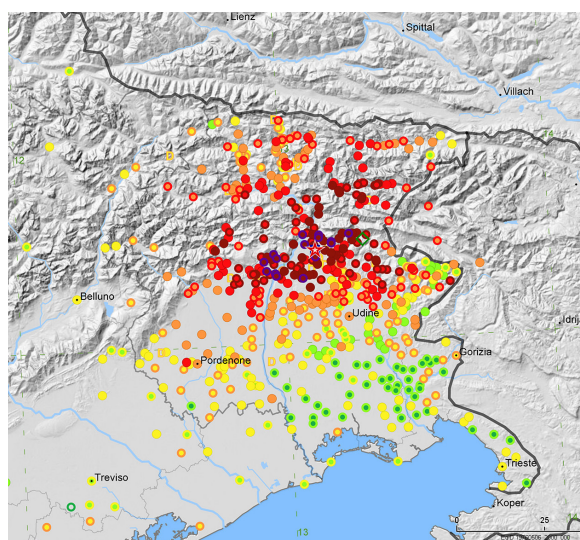



Fig. 10 Localizzazione terremoti (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia)

Impatto

Durante le prime ore del mattino del 6 Maggio del 1976 un vasto territorio a Nord di Udine viene svegliato da un forte terremoto di magnitudo 6.6 e X grado della scala Mercalli. Già da alcuni mesi l'area è investita da uno sciame sismico di bassa intensità che la popolazione non sembra avvertirlo come pericoloso. L'epicentro è situato tra i centri di Gemona e Artegna e i massimi effetti sono situati in una porzione di 900 kmq comprendente i centri di: Moggio Udinese, Venzone, Bordano, Trasaghis, Gemona del Friuli, Lusevera, Osoppo, Montenars, Forgaria nel Friuli, Buja, Sequals e Majano. I danni si estendono però in un territorio molto più ampio, di circa 5.000 kmq, colpendo soprattutto paesi arroccati di montagna costruiti precariamente, sia dal punto di vista del suolo sia a livello strutturale. La propagazione e l'entità sono tali da lesionare e distruggere 120 comuni del Friuli così ripartiti: 41 comuni "disastrati"; 45 comuni "gravemente danneggiati" e 33 comuni "danneggiati". (Guidoboni e Valensise, 2011)

Tuttavia quando si parla dell'evento friulano spesso si tende a dimenticare che l'episodio sismico di maggio non è l'unico, seppur il più distruttivo. Il tardo pomeriggio dell'11 settembre e la mattina del 15 altre scosse di quasi egual entità colpiscono il territorio. Di conseguenza aumentano i danni agli edifici ancora in piedi, ultimando così il processo di distruzione del territorio, e allo stesso tempo cambiano gli umori della popolazione. Episodi così ravvicinati costringono il riavvio di tutte le pratiche e di tutte le attività svolte nei mesi estivi. La popolazione inizia ad andarsene dai luoghi terremotati verso le coste invertendo il processo di ricostruzione prospettato all'inizio, in cui la popolazione si autodetermina protagonista delle scelte.

Nei 120 comuni, i terremoti registrano 939 vittime e 2.400 feriti. Gli sfollati, 189.000 persone, sono il 17% dei 600.000 abitanti totali del territorio. La stima descrive un territorio fortemente lesionato: le strutture gravemente danneggiate sono 157.000 e a questo numero sono da aggiungere le 32.000 residenze completamente crollate. Ovviamente i danni maggiori si trovano nel patrimonio edilizio storico come chiese, palazzi e fabbriche dei piccoli nuclei montani. Il processo di ricostruzione che si instaura però, al contrario del Belice, apre dibattiti e questioni nuove che portano a quello che oggi viene ricordato come "modello Friuli".

Soccorsi e fase emergenziale

Alla data del primo evento la macchina dei soccorsi si attiva immediatamente. Il motivo è la presenza sul territorio di numerosi militari, italiani e transalpini, e truppe della NATO che entrano in contatto nelle prime ore con i terremotati. Questo primo soccorso non è conseguenza di una volontà statale, bensì nasce spontaneamente data la gravità degli effetti riscontrati. La popolazione sfollata in un primo momento trova ospitalità in soluzioni di fortuna: tende, roulotte o carrozze ferroviarie; dove vive fino all'arrivo di strutture provvisorie più consone, ultimate nell'Aprile del 1977.

Lo Stato è reduce dall'evento del 1968 e vive un momento storico pieno di tensioni, ragion per cui delega la programmazione e la gestione dell'intero processo all'ente regionale. La Regione diventa interlocutore dello Stato, il quale lascia nelle sue mani il compito di elargire i finanziamenti, e delega a sua volta ai Comuni la pianificazione e progettazione dei centri. Si configura una prospettiva nettamente diversa da quella messa in atto in Sicilia, che condiziona di conseguenza tutte le dinamiche post sisma, soprattutto quella riguardante gli alloggi temporanei. La strategia della regione, dopo la suddivisione dei comuni rispetto alle tre classi di danno, si accinge all'immediato ripristino delle abitazioni lievemente danneggiate che non richiedono troppo tempo di lavorazione. La legge che dispone questa modalità di intervento ha come unico scopo quello di accelerare il processo di ricostruzione e il rientro degli sfollati, senza tener conto delle norme antisismiche, confermando la scelta istituzionale di bypassare i villaggi temporanei a favore dello Slogan "dalle tende alle case". Durante l'estate si lavora perciò allo sgombero delle macerie e al ripristino delle strutture abitative. Prima di settembre gli sfollati diminuiscono da 189.000 a 45.000 unità.

Parallelamente la Regione lavora ad un piano di insediamenti provvisori per circa 30.000 abitanti che, dopo alcuni ritardi e le inaspettate scosse di settembre, viene rielaborato considerando i nuovi numeri. Da 45.000 sfollati si passa a 70.000. Questo momento segna la rottura di alcune dinamiche fino ad allora riscontrate. Il disagio aumenta nelle tendopoli e al contrario diminuiscono le risorse psicologiche per resistere e ricominciare tutto. La popolazione stremata raggiunge gli alberghi delle località adriatiche, abbandonando le tendopoli.

"Solo una cospicua minoranza rimarrà attiva e tenterà di mantenere vivo il collegamento con gli sfollati attraverso uno sforzo generoso ma destinato a fallire di fronte alla mancanza degli elementi che fino ad allora erano stati il collante principale del movimento: il tessuto di borgata o di piccolo paese- elemento preesiste prima del sisma- e la vita comune nelle tendopoli, fattore legato alla situazione d'emergenza" [16]

Le soluzioni per l'emergenza abitativa, a dicembre del 1976 sono così distribuite:

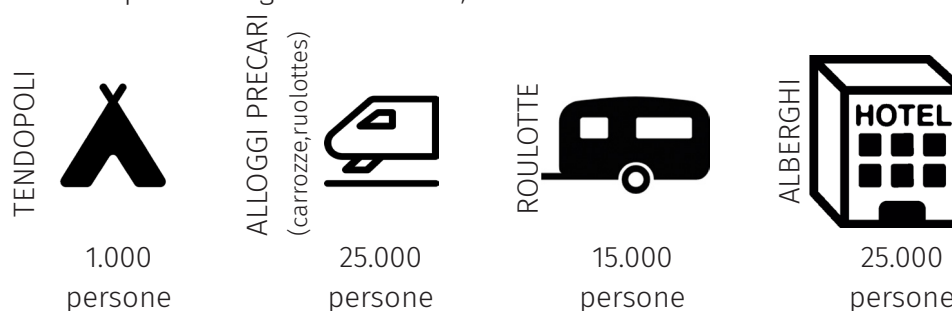



Fig. 11 Soccorso abitativo post-sisma (Guidoboni e Valnesise, 2011)

Il nuovo piano per gli insediamenti provvisori viene rielaborato considerando la mole di persone nuovamente senza casa, considerando anche tutta la popolazione che, ristrutturando casa velocemente, si trova nuovamente sfollata. La Regione e il Commissario lavorano per dare alloggio a circa 70.000 persone, le quali o di rientro dagli alberghi o in soluzioni precarie riescono a stabilirsi negli alloggi temporanei già dall'Aprile 1977. Il momentaneo allontanamento di parte della popolazione ha permesso una progettazione più accorta degli insediamenti rispetto a tre punti fondamentali: posizione, tipologia urbanistica e tipologia abitativa. Attraverso la l.r. 33/76 la Regione si limita a sancire regolazioni di uso del suolo in termini di salvaguardia delle risorse naturali ed economiche. La legge in aggiunta demanda ai comuni il compito di individuare le aree per i villaggi provvisori, imponendo l'edificazione in aree destinate ad edilizia residenziale, ovvero in aree già urbanizzate o che gli strumenti urbanistici prevedono urbanizzabili.

L'accessibilità dell'area, la vicinanza al vecchio centro e la sicurezza idrogeologica sono i requisiti per l'identificazione del sito. Inoltre è possibile procedere con due

16 Londero (2008), "Pa sopravivence, no pa l'anarchie", Ist. Friulano, , p. 16

diverse opzioni di villaggio: sistemazione compatta, che comporta tempi e costi più stretti; e sistemazione diffusa, nel caso in cui le distruzioni nelle città sono puntuali e si intende permettere ai proprietari di restare vicino alla propria abitazione distrutta. Per quanto riguarda la tipologia urbanistica vengono predisposte 5 differenti modalità di aggregazione in considerazione delle modalità introdotte dalla Legge Ponte e dalle relative integrazioni. Vengono stabiliti infatti 10 mq di spazio abitabile per ogni abitante interni ad un tessuto: lineare, a corte, policentrico, a blocchi di 4 unità; o misto. Il comune delinea anche la singola unità abitativa, disponendo alloggi inferiori a 20 mq e superiori a 50 mq. Definita la volumetria l'acquisto dei prefabbricati si basa sulla disponibilità del mercato per cui insistono sul territorio, rispetto alla scelta dell'amministrazione comunale, tipologie variegate nella forma dell'unità abitativa.
Riepilogando lo sforzo riguardo la gestione dell'emergenza abitativa, rispetto al Belice, è evidente. La risposta nella fase emergenziale ha delineato diverse opzioni che permettono di configurare lo spazio rispetto alle dinamiche sociali precedenti al sisma e soprattutto ha rispettato una tempistica breve superando le criticità provocate da eventi sismici così ravvicinati. Nell'inverno 1976-1977 l'emergenza viene dichiarata finita.

Approccio, scelte ed obiettivi

L'approccio di decentramento pragmatico, utilizzato per la ricostruzione del Friuli, rappresenta il cambio di direzione delle pratiche relative all'emergenza e alla ricostruzione e influenza anche la gestione dei successivi terremoti nazionali. Lo Stato decide, in seguito al fallimento dell'esperienza del Belice, di delegare agli organi più vicini al territorio l'intero processo, in relazione anche al fatto che la Regione Friuli aveva a disposizione una cultura pianificatoria già avviata e strutturata. Si istituisce un grande processo dal basso che delinea la più grande forma di partecipazione dell'intera nazione fino a quel momento. (Nimis, 2010) La conseguenza di tale decisione è la strutturazione di scelte e obiettivi concreti e meno fastosi. Rispetto al Belice e alle grandi opere di trasformazione che lo descrivono, in Friuli si riparte da ciò che esiste per rilanciare il territorio, operando una ricucitura con il passato senza annientarlo.
Emerge fin da subito una forte opposizione rispetto a qualsiasi progetto ex novo delle città distrutte. Il "modello Friuli" è il prodotto delle reazioni immediatamente

successive al sisma, coniate nel celebre motto "Dov'era, Com'era". La popolazione intende operare velocemente al ripristino del territorio proprio in relazione all'esperienza siciliana. Talvolta ricostituendo anche parti di città decontestualizzate e ignorando la pericolosità geologica.
La volontà popolare si traduce nella gerarchizzazione delle priorità legate alla ricostruzione, riscontrabili nello slogan "Prima le fabbriche, poi le case e dopo le chiese". La strategia operativa infatti si basa sui seguenti obiettivi:

- Ripristino repentino delle attività produttive;
- Ricostruzione delle case e di tutti i servizi connessi;
- Ricostituzione del tessuto culturale, storico e sociale del territorio.

Alla base della classificazione degli obiettivi si riconoscono tre principi fondamentali: la tempestività degli interventi per evitare danni indiretti, consequenziali all'aumento del tempo di attesa; l'autonomia, ovvero la responsabilità diretta dei soggetti locali istituzionali e non istituzionali; ed infine la continuità intesa come il filo conduttore del processo di ricostruzione fisico, incentrato sul ripristino identico della fase antecedente al sisma.
E' evidente come l'impostazione del post terremoto è opposta alla precedente. Il terremoto diventa l'opportunità di rilancio per il territorio sotto una linea continuista con il passato, ma che si proietta al futuro. Gli interventi non vengono calati dall'alto e immaginati su un foglio bianco. I finanziamenti vengono elargiti perfino a progetti già strutturati e talvolta già iniziati, come la viabilità autostradale e ferroviaria o l'università. (Nimis, 2010)
Tuttavia questo tipo di approccio, seppur definito fino ai nostri giorni come modello illustre, riserva delle perplessità.

> *"Nessuno avrebbe avuto la bacchetta magica capace di resuscitare le macerie, ed esattamente com'erano, i centri storici, poichè, al di là di ogni cosa- lo capivano tutti- non esisteva il modo di riprodurre in pochi anni gli strati, la patina, l'aurea dei secoli di storia che li avevano resi unici ed irripetibili."* [17]

[17] Nimis (2010), "Terre mobili. Dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Aquila", Donzelli, p. 59

Quadro normativo, ruoli e strumenti

Rispetto al caso Belicino, nel territorio Friulano i soccorsi sono immediati e con loro anche l'avvio della macchina gestionale. Il 7 maggio, giorno dopo il primo evento sismico, la gestione emergenziale viene affidata ad una nuova figura istituzionale: il commissario straordinario per le zone terremotate, come rappresentante del Governo incaricato del coordinamento dei soccorsi. La nomina spetta a Giuseppe Zamberletti a cui sono delegati: Pubblica Sicurezza e il comando del corpo dei Vigili del Fuoco; ed inoltre viene messo a capo, lo stesso giorno, della commissione di emergenza appena istituita. Questi notevoli passi in avanti rappresentano l'embrione di quella che oggi è la struttura di Protezione Civile Nazionale.

Un'altra struttura diventata successivamente di importanza fondamentale nasce dopo la prima fase di emanazione delle disposizioni di emergenza abitativa. Il livello regionale costituisce la Segreteria Generale Straordinaria con compiti di tipo: amministrativo, tecnico e assistenziale. La segreteria, con a capo il presidente delle giunta regionale, ha il compito di vigilare l'effettiva attuazione delle leggi regionali e statali. Per tutta la durata della ricostruzione la Segreteria svolge un ruolo fondamentale, tanto da essere riproposta nelle gestioni emergenziali future.

Parallelamente alle leggi per l'accoglienza abitativa temporanea degli sfollati arrivano anche i primi provvedimenti assistenziali a favore della popolazione. L'8 Maggio la Regione istituisce un fondo di solidarietà ove far confluire tutti i finanziamenti pubblici, privati e le donazioni di associazioni e singoli cittadini. L'assistenzialismo statale si sofferma molto sull'aspetto finanziario ed economico e sulla situazione lavorativa. Vengono bloccati i fitti fino a fine anno, si bloccano i prezzi dei beni di prima necessità, viene dato un contributo di 300.000 lire una tantum ai lavoratori autonomi danneggiati dal sisma e uno di 200.000 lire per le pensione sociali o non superiori alla soglia minima dettata dall'INPS. La Regione inoltre istituisce un fondo perduto per la ripresa delle attività produttive esistenti calibrando la somma elargita in riferimento al danno subito e finanzia un contributo a tutti i Consorzi delle piccole imprese presenti sul territorio.

Attraverso la legge nazionale 546/77, emanata ad un anno dall'evento, poteri e compiti della ricostruzione vengono ripartiti tra: Regione, Comuni e singoli sinistrati;

a conferma delle volontà e delle motivazioni espresse in quell'anno dall'intera popolazione friulana.

> *"Si prevede che la ricostruzione venga collocata nel più ampio contesto dello sviluppo regionale e che, dal punto di vista pianificatorio, faccia riferimento al PUR ed ai normali strumenti di pianificazione urbanistica dotati, comunque, di maggiore elasticità al fine di tener conto delle particolari condizioni venutesi a creare"* [18]

La norma prevede interventi nei settori produttivi, nell'edilizia abitativa (la legge fondamentale della ricostruzione friulana riconosce il diritto di risarcimento alle sole case in ambiente urbano e non quelle rurali), nelle opere pubbliche, nel patrimonio culturale e di culto. In aggiunta si prevede l'ampliamento delle infrastrutture e la valorizzazione dell'istruzione attraverso formazione superiore, ricerca scientifica e l'istituzione dell'università ad Udine. (Fabbro, 1996)
E' la Regione quindi ad impostare il modello di ricostruzione in ottica di ripristino e sviluppo del territorio friulano. La principale legge contenente ruoli e strumenti per la ricostruzione fisica degli insediamenti è la l.r. 63/77, giudicabile a tutti gli effetti il raccordo tra i principi ispiratori e la dotazione di strumenti e delle modalità per intervenire concretamente sul territorio. La legge individua tre diversi livelli di pianificazione che vanno dalla scala territoriale a quella edilizia di dettaglio.
Il primo livello, quello relativo alla scala territoriale, viene affidato nuovamente ai comprensori. Diversamente dalla Sicilia questa volta si identificano come enti comprensoriali le Comunità Montane: organi preesistenti, con una propria vocazione e struttura. Il relativo piano comprensoriale prevede la traduzione degli indirizzi a livello regionale del PUR e la loro riproposizione a livello locale con particolare attenzione; alla gestione ottimale delle risorse rispetto a tutte le attività da svolgere; all'assetto demografico locale e ai relativi servizi collettivi di interesse territoriale. Seppur necessario un ente comprensoriale in grado di raccordare le visioni a piccola scala di ogni centro e comunità, anche in questa ricostruzione il piano comprensoriale raccoglie positività e criticità. Pur considerandosi come uno strumento con una metodologia operativa di grande livello professionale che di conseguenza ha prodotto

---

18 Fabbro (1996), "Ricostruzione post terremoto e governo del territorio in Friuli: esperienza complessivamente positiva", Forum, p. 7

una conoscenza più approfondita dei sistemi territoriali, delle vocazioni e delle risorse disponibili, il piano non ha raggiunto i suoi obiettivi. Al contrario, è servito a posteriori come legante dei piani regolatori già esistenti nei comuni, andando in opposizione a quella che era la sua natura vincolante come piano sovraordinato.

La pianificazione locale e di dettaglio viene affidata all'organo comunale che riveste perciò il secondo e terzo livello definito dalla legge 63/77. Il secondo livello di pianificazione attribuisce al Comune il compito di redigere le varianti al piano. Lo scopo di questa scelta risiede nella necessità di adeguare lo strumento a causa della situazione emergenziale e di tutti i cambiamenti fisici prodotti dal sisma. Le varianti devono tener conto innanzitutto delle aree interessate da ripristino parziale o ricostruzione totale, delimitate da apposita indagine tecnica. Allo stesso tempo però viene concesso al Comune la possibilità di scegliere quali aree ricostruire il loco, delineando così un metodo controverso che ha giustificato la ricostruzione di ogni edificio, da quello storico e tradizionale alle villette periferiche senza identità, seguendo alla lettera la logica del "dov'era com'era". La variante inoltre deve prevedere: le nuove aree per gli insediamenti provvisori; il ridisegno della zona di espansione della città; ed infine la ricollocazione delle attività commerciali e produttive.

La revisione del PRG, attraverso le varianti al piano, costituisce la fase preliminare affinché il Comune possa passare al terzo livello di pianificazione, relativo alla stesura di piani attuativi di dettaglio per il recupero effettivo di edifici e agglomerati. Come per il piano comprensoriale anche la variante costituisce una modalità di congiunzione e riordino a seguito della elaborazione dei piani attuativi. Avviene per cui il processo inverso: è il livello di dettaglio che detta indirizzi e priorità a cui i piani sovraordinati si adeguano.

Lo strumento attuativo identificato al terzo livello è il piano particolareggiato. Questi piani hanno rappresentato il vero motore della ricostruzione. Il comune all'interno dello strumento individua degli ambiti unitari di intervento, ovvero aree in cui la progettazione deve necessariamente essere organica. Questa modalità velocizza da subito il processo di ricostruzione rappresentando alla perfezione il "modello Friuli". Molti studiosi hanno analizzato i piani particolareggiati in riferimento alle modalità e al risultato prodotto. Cacciaguerra (1983) distingue tre diversi tipi di piani realizzati:

- I piani attuativi di massima ove si definiscono e gerarchizzano gli interventi

considerati strutturali per il paese. Il piano prevede una zonizzazione del territorio a cui corrispondono caratteristiche dimensionali e uso compatibile prevedendo all'interno di ciascuna zona la possibilità di una ulteriore suddivisione in ambiti in mano ai singoli proprietari. I piani di massima demandano quindi scelte urbanistiche a fasi successive future e si distaccano da ogni intervento e dialogo concreto con le situazioni catastali, sociali ed economiche di ogni zoning.

- Piani attuativi elaborati con una metodologia "dirigista". In questo tipo di piano il raggiungimento del dov'era com'era si identifica in un azzeramento del costruito, della parcellizzazione e della complessità insita nel territorio. Decostruire per ricostruire, producendo un centro storico identico nell'aspetto esteriore, ma completamente differente nelle interrelazioni e dinamiche dei residenti.
- Piani attuativi dov'era com'era. L'ultima modalità di stesura dei piani attuativi risulta la più complessa. Partendo dall'analisi delle situazioni pre sisma il piano propone la progettazione e valorizzazione dell'ambito con migliorie riguardanti servizi e infrastrutture. Se i piani di massima sono molto vaghi questi ultimi definiscono nel dettaglio ogni situazione antecedente attraverso il riordino fondiario anche di piccolissimi lotti. (Fabbro, 1996)

Il "modello Friuli" ad oggi viene ricordato come caso esemplare di gestione di un evento catastrofico come il sisma. Probabilmente la definizione di modello non è legittima in quanto non replicabile in ogni contesto, ma la sua efficienza nel breve termine, la predisposizione immediata di alloggi, i posti di lavoro che questa ricostruzione ha portato è imprescindibili. Tuttavia non mancano carenze e criticità legate non tanto all'approccio quanti alla decisione di ripristinare una situazione antecedente a prescindere, tanto che ironicamente l'architetto e urbanista Giovanni Pietro Nimis si chiede:

"Ma poi, c'è stato veramente un terremoto in Friuli?" [18]

Un tema così complesso porta dietro di sé inevitabilmente luci e ombre, resta il fatto che ad un anno dall'evento sismico il Friuli esce dall'emergenza e circa 10 anni dopo la ricostruzione si conclude.

18 Nimis (2010), "Terre mobili. Dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Aquila", Donzelli, p. 63

Ruolo della popolazione nel post sisma

Nei giorni successivi al sisma del 6 Maggio, come già detto, lo Stato viene travolto dalla notizia di un nuovo evento da gestire. Parallelamente la popolazione inizia ad autorganizzarsi per soddisfare le prime necessità di cibo, acqua e riparo. La sfiducia nello Stato e la naturale propensione friulana al mutualismo condizionano gli eventi a livello locale: si assiste alla nascita di campi tenda autogestiti e rappresentati da veri e proprio comitati. Quest'ultimi, aggregazioni apolitiche ed informali diventano la voce con cui i cittadini si esprimono. Nelle tendopoli ci si riunisce per affrontare disagi, prendere decisioni e aprire un dialogo con le amministrazioni, tutto a favore dell'affermazione delle volontà collettive. I comitati diventano il simbolo di un popolo che ha un'idea precisa del futuro, della ricostruzione e del ruolo che essa intende svolgere all'interno di tutti i processi.
La prima fase emergenziale vede i comitati occupati nelle attività di primo soccorso e nel controllo dei beni a svantaggio di ingiustizie e fenomeni di accaparramento, aiutati man mano dall'arrivo dei primi volontari. Gruppi laici, cristiani, politici militari o singoli soggetti si mobilitano autonomamente e giungono nei luoghi colpiti, mettendosi a disposizione dei comitati, per contribuire alla gestione della fase emergenziale.
Di conseguenza l'amministrazione è costretta a riconoscere e appoggiarsi al ruolo assunto da queste organizzazioni, uniche in grado di garantire interrelazioni. Dopo pochi giorni dal sisma i comitati assumono un'identità rappresentativa eleggendo figure portavoce e stabilendo ruoli e compiti necessari per la vita nel campo: coordinamento del campo, cucina, viveri, delegato stampa, responsabile del dialogo con il comune, agricoltura, approvvigionamento e servizi vari.
L'amministrazione in un primo momento partecipa a queste riunioni popolari definendole di massima utilità a favore di una ripresa immediata e senza sprechi di risorse. Tuttavia la tolleranza verso i comitati tende a diminuire progressivamente al passare delle prime settimane. A seguito di sollecitazioni istituzionali per il riordino e l'assemblaggio in tende gestite dai militari la reazione dei comitati è del tutto contraria. L'intera popolazione rifiuta il trasferimento nelle tende militarizzate arrivando, dopo alcuni episodi violenti, a vietare l'accesso ai campi autogestiti a carabinieri e polizia in quanto loro "domicilio". Queste tensioni nascono dalla repressione e dal potere che le forze dell'ordine esercitano sui singoli terremotati e sui volontari che giustificano

il loro comportamento come del tutto eccezionale: frutto dell'emergenza stessa. Un volantino del 19 Giugno del 1976 viene intitolato proprio "Pa sopravvivence, no pa l'anarchie" a dimostrazione del fatto che la condotta tenuta dal popolo è legata all'istinto di sopravvivenza piuttosto che alla volontà rivoluzionaria e sovversiva nei confronti degli enti istituzionali.
Episodi di posto di blocco, accuse di spaccio di droga e sciacallaggio nei confronti dei volontari e dei cittadini contribuiscono ad alimentare l'attrito tra le parti. Il dialogo si fa sempre più aspro e la presenza dei militari sempre meno accettata. La minaccia di un controllo costante e ambiguo costringe i comitati, già a metà maggio, a rafforzare la propria rete ed estendere i confini oltre la comunità. Nasce a Gemona il Comitato di Coordinamento delle Tendopoli e il relativo Bollettino di informazione e comunicazione. Il 17 Maggio esce il primo numero e da quel momento in poi, per i primi mesi estivi il Bollettino viene pubblicato con scadenza di 2 o 3 giorni massimi. Nel bollettino vengono riportate le informazioni riguardo ai campi, gli annunci, i problemi riscontrati nella gestione emergenziale, fungendo da controinformazione ad alcune testate giornalistiche. Inoltre il comitato di coordinamento, con la presenza di alcuni consiglieri comunali, organizza fin da subito assemblee unitarie per le popolazioni terremotate del Friuli nelle quali si discutono i temi di preoccupazione principali riguardanti: il lavoro, l'agricoltura, la socialità e la repressione attuate.
Il punto di rottura con l'amministrazione avviene successivamente all'istituzione del Comitato di Coordinamento. Se inizialmente i singoli comitati vengono riconosciuti come organismi funzionali alla gestione comunale dell'emergenza e della ricostruzione, la costituzione di un coordinamento influisce negativamente sui rapporti instaurati. I comuni vedono questo nuovo organismo come esterno al controllo dell'amministrazione e per cui negativo.
Il quadro descrive le attività svolte nei primi mesi dal sismo, nello specifico dal 6 Maggio al 16 Luglio 1976. Questa data rappresenta una svolta delle dinamiche friulane. La collettività si presenta a Trieste per manifestare davanti alla sede regionale, consapevole della inattuabilità dello slogan "Dalle tende alla case"- dato i ritardi- e alle molteplici assemblee svolte nei due mesi dopo il sisma, nelle quali la presenza di rappresentanti comunali e regionali diventa imprescindibile data l'entità e l'importanza che il comitato ha attratto intorno a se. L'obiettivo della manifestazione è quello di

denunciare da un lato la situazione stagnante riguardante il processo di ricostruzione e dall'altro le condizioni in cui la popolazione è costretta a vivere., Le istanze portate all'attenzione dell'ente regionale vengono raccolte in 7 punti principali: gestione delle mense, riparazione delle case, assistenza alla popolazione, alloggi provvisori, ricostruzione, questione Centri Storici, ed infine il ruolo dei Militari ed il servizio di leva.

Il Comitato di Coordinamento delle tendopoli ha raggiunto un'autonomia e una maturità per affrontare il processo di ricostruzione e proporsi come figura necessaria affinchè sia presente un'unità di intervento di tutti gli attori: istituzionali, democratici e sindacali. (Londero, 2008)

Come precedentemente detto il 16 luglio rappresenta l'inversione di molte dinamiche del movimento delle tendopoli per due motivi. La manifestazione in piazza a Trieste ha significato il raccoglimento dell'intera popolazione terremotata che fino a quel momento ha mantenuto contatti deboli, agendo soprattutto a livello della singola comunità. I problemi locali perciò diventano regionali e con essi anche le proteste. La conseguenza è che il comitato di coordinamento, sempre interfacciatosi con le amministrazioni locali, da Luglio individua come interlocutore Regione e Stato, tramutando la sua identità e direzione. Da movimento spontaneo a coordinamento politico. Questo atteggiamento comporta l'aumento delle tensioni con amministratori e sindacati che per protesta indicono lo stesso giorno una manifestazione a Udine, cercando inoltre di boicottare l'evento a Trieste senza risultato, e parallelamente cambia anche la sintonia con i movimenti delle tendopoli.

In questa seconda fase, fino alle scosse di Settembre, le proteste assumono una forma consistente ed ampia e il comitato di coordinamento subisce delle variazioni della denominazione e funzione. La formazione di un Comitato di coordinamento dei paesi si propone, non come portavoce passivo bensì come organismo con funzione di sensibilizzare, organizzare e incitare.

La fine dell'estate raccoglie numerose proteste riguardanti l'arrivo dell'inverno, le relative sistemazioni e la ricostruzione fisica degli insediamenti e denunce dei ritardi che andavano susseguendosi. La popolazione è stremata, tanto che le visite di ministri e del capo del Governo non vengono accolte benevolmente. Dopo la stesura di un volantino intitolato "Cosa ne sai di noi Andreotti?" nel quale viene

esplicitamente dichiarata l'inutilità della visita e lo stato di avanzamento dei lavori, i terremotati non chiedono compassione, ma il finanziamento di una legge per la ricostruzione democratica e basata su quanto sempre espresso. Insulti, rabbia e violenza accolgono il capo del Governo che non riesce, dato il clima, ha effettuare tutte le visite programmate. Le proteste in ogni paese, su tutto il territorio, nascono spontaneamente dagli umori della gente.
Le scosse di Settembre cambiano ancora una volta e tragicamente le dinamiche del territorio friulano. La popolazione crede addirittura che siano state una salvezza per enti comunali e regionali, i quali sono riusciti a nascondere i ritardi, grazie ai nuovi disastri sopraggiunti, e mettere la parola fine al capitolo dei movimenti delle tendopoli. Le nuove scosse infatti, costringono la popolazione ad andarsene nel litorale concludendo il periodo legato all'autogestione e alla partecipazione. Il Comitato di coordinamento e la minoranza delle persone rimaste in loco cercano di mantenere attivi i legami, ma si riscontrano non poche problematiche causate dalla mancanza della base da cui tutto è partito: la vita nelle tendopoli.
La conclusione dell'emergenza e il rientro della popolazione nei villaggi temporanei nell'Aprile del 1977 coincide con un'ondata individualistica e l'inversione di gran parte delle dinamiche insistenti nel territorio prima del sisma, sia socio-economiche che urbanistiche.

Effetti della ricostruzione

La scelta metodologica della ricostruzione friulana, il tipo di approccio e la definizione di ruoli e strumenti hanno prodotto nel territorio segni tangibili e tempestivi, ma non sempre soddisfacenti. Sarebbe riduttivo far emergere solo le peculiarità emerse nella gestione friulana per poi contrapporle al più disastroso caso Belicino. I centri sono stati tutti ricostruiti e le fabbriche e i servizi ripristinati; tutti gli interventi hanno rappresentato la linea continuista fissata dagli obiettivi iniziali. Tuttavia è anche vero che negli anni si sono susseguite critiche e dibattiti attorno al modello, rispetto agli effetti riscontrabili in vari aspetti: sociali, culturali, urbanistici ed economici.
Rimane da chiedersi in prima istanza perché il "modello Friuli" abbia effettivamente funzionato. Sono molteplici le motivazioni, a partire dalla pretesa di una forte partecipazione dal basso e dalla volontà di mantenere la gestione emergenziale e

della ricostruzione in capo alle competenze regionali e comunali, non considerando minimamente l'istituzione di enti creati appositamente. La scelta di ricostruire dov'era com'era ha favorito una ricucitura con il passato promuovendo interventi contestualizzati piuttosto che grandi opere di interesse sovralocale. Questo tipo di approccio è consequenziale ad una situazione pregressa e alle capacità intrinseche nella Regione: l'autorganizzazione della comunità, la professionalità degli enti amministrativi e le predisposizione di un "welfare state" in grado di implementare le decisioni a tutti i livelli. Fabbro identifica anche un altro punto che ha permesso la buona riuscita del processo, ovvero quello riguardante l'effettiva influenza che i vari livelli di pianificazione urbanistica, individuati dalla l.r. 63/77, possiedono. Se non fosse stato il piano attuativo il cuore della ricostruzione a cui gli strumenti sovraordinati si sono adeguati, probabilmente la macchina della ricostruzione non sarebbe stata così veloce.

La politica perseguita dalla ricostruzione ha portato anche effetti inaspettati e negativi, che si sono verificati soprattutto nel lungo termine.

A livello urbanistico la ricostruzione prescinde dall'effettivo fabbisogno abitativo del territorio: i centri ricostruiti, anche se privi di memoria storica, ricalcano alla perfezione i nuclei distrutti. I centri montani che già da tempo assistono a fenomeni di migrazioni nelle città più grandi vengono dotati nuovamente di tutto il comparto edilizio pre-sisma, comportando una sovradimensionamento del tessuto che negli anni non è stato bilanciato da politiche attrattive di rientro della popolazione. Parallelamente, la possibilità di ricostruire anche edifici di scarsa qualità fuori dai centri storici, ha incentivato la crescita suburbana del tessuto periferico aumentando considerevolmente il sovradimensionamento abitativo di cui si parlava al punto precedente.

Sul piano della governance, seppur i livelli siano ben strutturati, non è stata impostata una politica strategica comune per l'intero territorio. I comuni hanno operato indirizzi ed interventi in maniera autonoma, non costruendo una "vision" orizzontale.

L'impatto prodotto da queste scelte ha influito anche a livello socio economico sul territorio, talvolta presentando anche dei paradossi. La linea continuista voluta dalla ricostruzione ha riportato effettivamente il territorio alla situazione ex ante innescando due processi: le situazioni di sviluppo pre-sisma si sono consolidate,

mentre quelle di degrado sono semplicemente continuate ad esistere.

> *"La politica implementata, cioè, sembra aver dato luogo ad una riabilitazione efficace ma passivamente conservativa o, se vogliamo, poco orientata in senso strategico [...] Si è trattato di una politica che certamente ha generato grandi risultati sul breve-medio termine ma che ha generato anche effetti negativi, o comunque non virtuosi, che emergono soprattutto sul periodo più lungo."* [19]

Uno dei paradossi consiste nello sviluppo consequenziale all'istituzione dell'Università di Udine o alla infrastrutturazione dell'intero territorio regionale. L'ironia è che la legge di ricostruzione ha favorito lo sviluppo di città come Udine e Trieste lasciando in ombra i veri centri terremotati e di conseguenza ha aumentato il divario presente tra i territori.

A 40 anni dall'evento il volto della Regione è cambiato. Da un paesaggio e una economia prettamente agricoli si passa allo sviluppo dell'imprenditoria di piccola e media dimensione. Di pari passo aumentano anche la formazione e il benessere della popolazione. I cambiamenti innescati dalla modernità hanno però comportato una disgregazione dei valori sociali che nel 1976, al contrario, sono stati il cardine e la forza dell'intero processo. Giudicato ancora un modello per la tempestività di risposta e ripristino, attualmente i friulani esprimono dubbi in merito non tanto agli effetti, ma a cosa succederebbe negli anni 2000 se tornasse il terremoto in quei luoghi.

FRIULI 1976

19 Fabbro (1996), "Ricostruzione post terremoto e governo del territorio in Friuli: esperienza complessivamente positiva", Forum, p.16

Casi emblematici

Venzone e Gemona

Diventati simbolo della ricostruzione, Gemona e Venzone, si presentano ai nostri occhi immutati nello spazio e nel tempo. La scelta di descriverli nello stesso paragrafo è dovuta al fatto che pur essendo di dimensioni diverse- Venzone conta circa 2.000 abitanti e Gemona circa 11.000- presentano dinamiche molto simili, sia antecedenti al 1976 che attuali. La volontà di ricostruire "Dov'era com'era" per questi centri ha significato da una parte la riproposizione sul territorio di tutte le problematiche esistenti prima del sisma, dall'altra la convergenza di tecniche e saperi che hanno reso la ricostruzione friulana il modello illustre a cui ispirarsi.

Venzone al momento del sisma è un piccolo paese di impianto romano. Per le sue caratteristiche storio-artistiche, uniche nella Regione, nel 1965 dopo l'emanazione della Carta di Gubbio, viene subito riconosciuto l'intero centro "monumento nazionale artistico e storico". Purtroppo al momento del sisma solo il 20% della popolazione totale abita nel centro storico, la restante parte risiede fuori le mura in palazzine o villette preservando però identità tradizioni e un forte senso di appartenenza. Venzone inoltre, dopo i bombardamenti della seconda guerra mondiale nel 1944, viene restaurata ed in parte ricostruita, ma le scosse di Maggio e Settembre distruggono quasi la totalità delle strutture provocando 52 vittime. Il Duomo trecentesco, la torre campanaria, fontane, palazzi storici, il battistero; tutto il patrimonio pubblico subisce importanti perdite. La popolazione a gran voce sostiene la ricostruzione ed il ripristino della normalità,

negando ogni possibilità di ricostruire ex novo. Molti comitati si formano e le persone si auto-organizzano. Dal dialogo tra cittadini, amministratori e professionisti si inizia a lavorare al piano di ricostruzione della città. Dopo un'accurata fase di ricerca storico critica, l'equipe di architetti cataloga in un abaco tipologie urbanistiche, tipi edilizi ed elementi architettonici, definendo così il metodo di lavoro. La ricostruzione avviene attraverso un'analisi processuale dell'impianto urbanistico ed edilizio che prevede due tipologie di intervento: la ricostruzione per anastilosi e quella processuale. La tecnica dell'anastilosi è l'esplicazione perfetta del "modello Friuli" in quanto consiste nella catalogazione e numerazione di ogni singola pietra, preservata in stato ottimale dopo la caduta, che ritrova la sua precisa collocazione iniziale. Questa tecnica è stata utilizzata per gli edifici pubblici ed i principali monumenti, ma l'emblema della ricostruzione friulana a Venzone è sicuramente il Duomo di Sant'Andrea Apostolo. La volontà però non è la vera e propria cancellazione dell'evento disastroso bensì tra gli obiettivi c'è quello della distinguibilità tra ciò che si è preservato e le pietre sostituite, come testimonianza del passato. La ricostruzione del Duomo inizia l'indomani delle scosse di Maggio e finisce nel 1995 contando il riassemblaggio di circa 9.000 pietre. Oggi il Duomo, riaperto al culto, ha acquistato un valore aggiunto per popolazione e turisti che possono ammirare la resilienza che questa ricostruzione ha significato. Per rafforzare la linea continuista che si è data all'intero processo, senza però cancellare il passato, nel comune di Venzone restano ancora alcuni segni tangibili del disastro. I ruderi della chiesa di San Giovanni Battista giacciono ancora immobili a testimonianza e commemorazione di ciò che è avvenuto nel 1976.
Gemona parallelamente subisce lo stesso destino. Le scosse distruggono la città rendendo inagibile il 50% del comparto edilizio e provocando 370 vittime. Simbolo della ricostruzione questa volta non è un elemento puntuale all'interno del tessuto urbano, come per il Duomo di Venzone, ma è l'intero nucleo storico. Le violente scosse colpiscono maggiormente il centro storico, in cui abita al momento dell'impatto solo il 50% della popolazione totale. Lo sviluppo suburbano degli anni 60/70, presente in maniera più rilevante rispetto ad altri centri limitrofi, ha incentivato lo spopolamento del centro storico ed in questo senso il processo di ricostruzione non ha fatto altro che acutizzare il fenomeno. Il territorio è interessato dalla presenza di una forte infrastrutturazione viaria e ferroviaria che negli anni ha provocato la creazione di

una zona industriale e di conseguenza l'espansione della città. I danni prodotti dal terremoto si diversificano nelle stratificazioni storiche della città diminuendo di entità e numero fuori le mura e nel tessuto suburbano, grazie a strutture più moderne costruite con materiali e tecniche di qualità.
A livello sociale Gemona è contraddistinta da un forte senso di appartenenza della comunità che arriva a radicarsi anche a scala di quartiere o singola frazione. Nella fase delle tendopoli il tessuto comunale infatti conta circa 20 campi. Tutti caratterizzati da un grande spirito di cooperazione e coesione ma con identità differenti. Lo testimonia un'intervista rilasciata da una signora al Messaggero Veneto la quale dichiara di sentirsi a disagio a vivere nella tendopoli assegnata con gente che non conosce. L'ironia è che il campo dista poche centinaia di metri dalla sua località d'origine. Nonostante episodi sporadici nel comune si propone sin dai primi momenti una gestione dal basso ricca di interazioni tra i diversi ruoli della comunità.
Il piano di ricostruzione di Gemona, elaborato da Giovanni Pietro Nimis, viene preceduto durante il 1976 e 1977 dalla demolizione di molti palazzi ed opere monumentali di notevole interesse. Questa fase si verifica a Gemona ed in tanti altri paesi limitrofi: Venzone, Buja, Artegna; ed è uno degli aspetti che ha condizionato, durante le varie ricostruzioni nazionali, l'erosione o la perdita totale di molteplici beni del patrimonio italiano. Il piano di ricostruzione ricalca perfettamente le trame viarie e gli edifici di Gemona tanto da essere descritta da Fabbro nel suo articolo "fRiulI 1976. La ricostruzione: exemplum paradigmaTico o unicum irripetIbIle?" una ricostruzione quasi molecolare. Il risultato è la presenza di edifici tradizionali che nascondono in realtà involucri antisismici di cemento. Inoltre chi vive in questi involucri non è più la popolazione originaria che ha preferito abitare in villette indipendenti affittando le loro proprietà. Ricostruire Gemona, per cui, ha significato da una parte la riappropriazione dell'identità, delle tradizioni e della cultura che il sisma ha cancellato; dall'altra il mero esercizio di riproposizione della fase antecedente, a favore di tempestività ed efficacia.

La problematica che lega questi due interventi di ripristino non è tanto la restituzione di un finto centro storico, bensì è la risposta a seguito della domanda. La ricostruzione di Venzone e Gemona non ha comportato una controtendenza abitativa, le popolazioni non sono rientrate effettivamente nelle case dei centri storici. Quel 50% rappresentante gli alloggi vuoti al momento del sisma, con la ricostruzioni ha solamente aumentato di consistenza. In sintesi l'approccio continuista e la politica conservativa hanno permesso un'efficacia in termini di tempi e risultati, ma parallelamente non hanno preso in considerazione tutte le dinamiche nate già dagli anni '50. La percezione che si ha oggi attraversando questi territori è la netta separazione tra centro storico ed espansione, che talvolta non si limita alla sola distinzione ma ad un vero e proprio conflitto tra i due tessuti, in termini di contestualizzazione e dinamiche sociali.

IRPINIA1980

Inquadramento storico nazionale

Il 1980 apre le porte ad un decennio caratterizzato da luci e ombre. La classe politica non riesce a fronteggiare, come sempre fatto, le dinamiche nazionali. La fine del terrorismo e i grandi mutamenti sociali comportano necessariamente un cambio di direzione a favore di un orientamento più pragmatico e accorto a riguardo della società. Parallelamente però si diffondono fenomeni speculativi, corruzione e abusivismo che solo negli anni '90 affiorano nello scandalo di Tangentopoli. La parola d'ordine per questo decennio è "deregolation", ovvero la tendenza a ridurre vincoli e impedenze in grado di rallentare o addirittura ostacolare gli investimenti. Questo di estende a tutti i settori nazionali, dal settore produttivo, con notevoli miglioramenti sul piano della qualità e flessibilità; a quello urbanistico, con risultati del tutto opposti.

Vengono attribuite alla materia urbanistica tutte le colpe relative ai ritardi dello sviluppo in quanto rigida e proibitiva. L'emergenza casa sprona il governo nel 1982 a sanare l'abuso edilizio come pillola risolutiva, ma che di fatto ha rappresentato un incentivo piuttosto che un deterrente. Tutto questo ha portato ad un indebolimento della credibilità politica e contemporaneamente al rafforzamento del legame tra affari, politica e trasformazioni del suolo. Gli anni '80 conservano però anche pratiche innovative nell'ambito della tutela e della valorizzazione dell'ambiente. E' proprio in questo periodo che questo tema entra nella pianificazione urbanistica a seguito di dibattiti nazionali ed internazionali i quali stabiliscono che le risorse, da sempre intese come naturali, riproducibili e illimitati, di fatto non lo sono. Di conseguenza si sente la necessità di difendere questa componente fondamentale. Quattro sono i provvedimenti emanati nella seconda metà del decennio riguardanti la tutela del paesaggio, la difesa del suolo, l'istituzione di aree protette e il nuovo ordinamento degli enti locali. Tutti embrioni anticipatori che vedono i risultati nel breve termine, con l'inserimento della tutela del paesaggio all'interno dei principi fondamentali della Costituzione della Repubblica Italiana (art.9) e, a lungo termine, con la convenzione europea sul paesaggio del 2000.

La società, già profondamento mutata nel corso degli anni '70, matura in questo decennio un'ulteriore differenziazione delle relazioni e dei ruoli diventando sempre più complessa. Si affermano valori collegati all'individualismo, alla competitività e, soprattutto al conformismo. Quest'ultimo è attribuibile alla diffusione delle

telecomunicazioni che direzionano, attraverso le pubblicità, le scelte della nuova società di massa. Si diffondono radio, televisioni private, videogiochi e i primi sistemi digitali miniaturizzati. Tutto ciò cambia profondamente l'individuo e la società intera e di conseguenza la cultura.

La possibilità di scegliere tra diverse opzioni, grazie alla complessità, produce allo stesso tempo frammentazione sociale e disorientamento. Se il singolo può trarre vantaggio ed opportunità dalla situazione, nel complesso si assiste alla diminuzione del controllo delle dinamiche collettive e a problemi di integrazione e adattamento. Quanto detto provoca l'appiattimento, aggravato poi nel corso degli anni, della dinamicità e dell'attivismo politico e civile e, inoltre, l'omogeneizzazione della cultura e dei costumi.

Inquadramento contesto locale

Al momento del sisma il territorio presenta caratteristiche di arretratezza rispetto alla Nazione, ad un punto tale da essere il territorio più povero d'Italia. L'immagine che più descrive quanto detto riassume gli squilibri territoriali tra "l'osso", le aree interne, e "la polpa", le aree costiere. (Vitellio, 2009) Inoltre l'Irpinia è una zona frequentemente colpita da terremoti. Nel Novecento già due terremoti si presentano, uno nel 1930 e l'altro nel 1962, nessuno di questi però con le potenza distruttiva del sisma del 1980. L'entroterra, di notevole interesse naturalistico, alterna tra paesaggi montani e ampie vallate che caratterizzano i centri e l'identità contadina. La vasta area interessata dal fenomeno presenta strutture territoriali molto differenti tra loro, racchiudendo centri di media o grande dimensione fino ad arrivare a paesi che contano poche centinaia di persone. Questi ultimi costituiscono la maggioranza nel territorio, sono dislocati sulle alture e presentano costruzioni arretrate rispetto alle tecnologie degli anni. Campanili, chiese, vicoli e abitazioni in pietra conducono alla piazza: vero cuore della vita sociale e della struttura urbanistica. I centri, risalenti al '700 e '800, non vengono mai interessati da interventi di ammodernamento e ristrutturazione. Tuttavia questa arretratezza permette la conservazione di una forte identità urbana, ambientale e soprattutto culturale.

La frequenza ravvicinata degli eventi e la scarsa attenzione all'adeguamento sismico vengono aggravati poi da una situazione economica precaria, in cui il settore principale

è ancora legato all'agricoltura, all'allevamento, alla pastorizia e alla cura del bosco. Di tutti i fondi istituiti dalla Cassa per il Mezzogiorno, in Irpinia arrivano solo le briciole, ma questo diventa evidente solo l'indomani del sisma.
Il quadro non è totalmente negativo, i soldi degli emigranti favoriscono lo sviluppo, seppur parziale e puntuale, del settore produttivo e di attività terziarie fortemente contestualizzati con il sistema ambientale. In parallelo si assiste, a livello sociale, ad una lieve inversione del fenomeno migratorio e al rientro delle popolazioni nei luoghi di origine. Tuttavia c'è un alto tasso di analfabetismo e una inevitabile diffidenza negli attori istituzionali, considerando i meccanismi clientelari e le criminalità organizzate che si contendono il territorio. Quanto detto "giustifica" le dinamiche avvenute a seguito del sisma, relative all'inserimento incessante nel "cratere" di oltre 500 comuni. Ogni amministrazione sente il diritto, anche se distante centinaia di km, di ottenere almeno una parte dei cospicui ed allettanti finanziamenti che giungono dallo Stato.
Il terremoto diviene quindi lo spartiacque sia a livello sociale che economico, in quanto paesi fermi al secondo dopoguerra, legati alle tradizioni del passato, si trovano a dover far fronte a concetti di ricostruzione e sviluppo. Non tutti i centri sono preparati ad affrontare quanto detto, di conseguenza il raggiungimento degli obiettivi viene più volte disatteso ed i risultati variano da comune a comune. La presenza di fenomeni di abusivismo e il mancato rispetto di qualsiasi regola d'utilizzo del suolo rappresentano, in Irpinia, un comportamento evidente ed ordinario. A seconda del background legato alla cultura pianificatoria i risultati variano di qualità, efficienza ed efficacia. Da un lato i comuni più grandi, dotati di PRG, recepiscono in maniera migliore gli interventi e direzionano le scelte nell'ottica di sviluppo. Dall'altro troviamo i comuni più piccoli, compresi nell'area più colpita, la cui pianificazione spesso si limita a piani di fabbricazione. A quest'ultimo caso vengono ricondotti le brutalità legate all'abbandono dei centri e alle molteplici opere sovradimensionate mai terminate e inutili. Tuttavia le devastazioni avvenute non possono essere ricondotte unicamente alle volontà intrinseche dell'area. L'appetibilità dell'Irpinia, dovuta ai cospicui finanziamenti elargiti, ha attratto aziende del Nord che a costo zero hanno industrializzato interi territori agricoli, rivelandosi solo successivamente dei completi fallimenti. Come nelle precedenti ricostruzioni si crede che lo sviluppo economico avvenga attraverso l'industrializzazione del territorio. Qui in Irpinia invece molte

industrie non hanno nemmeno mai aperto, contribuendo allo spreco delle finanze statali e alla stravolgimento delle attività socio-economiche tradizionali.
Speculazioni e cattiva gestione, interna ed esterna all'area, aprono sempre più il divario territoriale tra città di media-grande dimensione e piccoli nuclei rurali, ma soprattutto tra nord e sud. Sono proprio gli anni '80 a fissare lo stereotipo attuale di un Mezzogiorno incapace e corrotto, non in grado di rappresentare un modello. (Nimis, 2010)

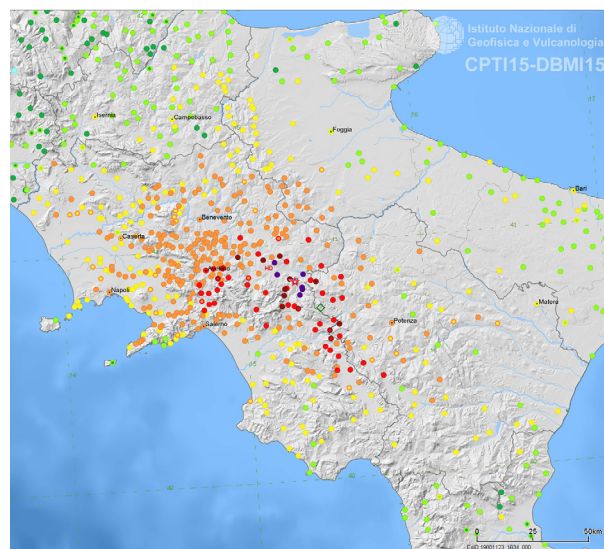



Fig. 13 Localizzazione terremoti (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia)

Impatto

Il terremoto del 1980 in Irpinia viene ricordato come uno degli eventi più devastanti dal dopoguerra ad oggi, in termini di superficie, intensità e vittime, ma soprattutto a causa della gestione dell'intero processo di ricostruzione che evidenzia definitivamente il divario tra Nord e Sud.
La sera del 23 Novembre 1980 una violenta scossa colpisce una vastissima area dell'Appennino meridionale, nello specifico in Irpinia e nelle limitrofe zone della provincia di Salerno e Potenza. Le regioni colpite sono la Campania centrale e la Basilicata centro settentrionale per una superficie complessiva di 17.000 kmq,

nettamente superiore all'evento friulano e a quello belicino. La scossa di magnitudo 6.9, X grado della scala Mercalli, ha come epicentro il piccolo paese di Castelnuovo di Conza ed estende i suoi massimi effetti in 6 comuni: Conza della Campania, Lioni, Sant'Angelo dei Lombardi, Castelnuovo di Conza, Aviano e Santomenna; provocando la distruzione pressoché totale dei centri storici. Danni estesi al 50% del patrimonio edilizio vengono riscontrati nei comuni di: Calabritto, Caposele, Guardia dei Lombardi, San Mango sul Calore, Senerchia, Teora, Torella dei Lombardi, Balvano e Pescopagano; per un totale di 15 centri gravemente danneggiati. I danni si estendono però ade un'area ben più grande colpendo più di 40 comuni gravemente e oltre 450 località in maniera più leggera.

Il terremoto, nei 158 comuni iniziali delle due regioni, registra il 45% di lesioni del comparto edilizio su un totale di 1.843.304 abitazioni; di questa percentuale il 10% è completamente distrutto e il 33% gravemente danneggiato. (Guidodoni, Valensise). Le stime contano 2.735 vittime e circa 200.000 sfollati, che aumenteranno di numero nel primo anno, in seguito all'attivazione di processi poco chiari e coerenti. Parallelamente a quanto descritto, a causa delle caratteristiche geologiche particolari e della stagione molto piovosa, l'evento sismico innesca ulteriori effetti ambientali acuti. Frane, smottamenti, crepacci, modifiche dell'assetto naturale e dei corsi d'acqua aggravarono una situazione già complessa.

> *"Il terremoto di Basilicata e Campania non era nato fortunato come quello friulano. Perché- per essere fortunato- un terremoto non deve colpire più di una provincia per volta o più di una regione. Né deve comprendere aree minori e aree metropolitane. E assolutamente non deve coinvolgere insieme- come nella fattispecie- domini politicamente divergenti, come zone interne a governo democristiano e città a governo comunista come Napoli."* [20]

20 Nimis (2010), "Terre mobili. Dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Aquila", Donzelli, p. 65

Soccorsi e fase emergenziale

La percezione del disastro non si ha fino alle prime luci dell'alba. I primi soccorsi vengono forniti dai soggetti locali ed in un primo momento non è ben chiara l'estensione del fenomeno. Con lo scorrere dei primi giorni si struttura la macchina istituzionale e data la natura catastrofica iniziano ad arrivare aiuti nazioanli ed internazionali. Tuttavia la conduzione dei soccorsi non è omogenea, in alcuni paese si aspetta per giorni l'arrivo dei soccorsi. A denunciare la questione è lo stesso Presidente del Consiglio, Sandro Pertini, che di ritorno dai luoghi colpiti tiene un discorso alla Nazione segnalando le inadempienze del sistema dei soccorsi.

> *"Ebbene, a distanza di 48 ore, non erano ancora giunti in quei paesi gli aiuti necessari. E' vero, io sono stato avvicinato dagli abitanti delle zone terremotate che mi hanno manifestato la loro disperazione e il loro dolore, ma anche la loro rabbia. [...] Quello che ho potuto constatare è che non vi sono stati i soccorsi immediati che avrebbero dovuto esserci. [...] Nel 1970 in Parlamento furono votate leggi riguardanti le calamità naturali. Vengo a sapere adesso che non sono stati attuati i regolamenti di esecuzione di queste leggi. E mi chiedo: se questi centri di soccorso immediati sono stati istituiti, perché non hanno funzionato? Perché a distanza di 48 ore non si è fatta sentire la loro presenza in queste zone devastate? [...] A tutte le italiane e gli italiani: qui non c'entra la politica, qui c'entra la solidarietà umana, tutte le italiane e gli italiani devono mobilitarsi per andare in aiuto a questi fratelli colpiti da questa nuova sciagura. Perché, credetemi, il modo migliore di ricordare i morti è quello di pensare ai vivi."* [21]

Pertini solleva temi delicati, racconta l'arretratezza di quel Meridione fermo al dopoguerra e incita la popolazione ad essere solidale. Quel discorso mobilita migliaia di persone fino ad arrivare, nel periodo di massima attività, a contare 50.000 volontari, soprattutto giovani dal nord. Il terremoto dell'Irpinia ha sicuramente scosso maggiormente la sensibilità nazionale rispetto ad altri eventi ed è proprio in questo momento che emerge chiaramente la differenza tra le "due Italie". Antonello Caporale

---

21 **Fondazione Sandro Pertini,** Messaggio di fine anno 1980_ http://www.fondazionepertini.it

nel suo libro “Terremoti SPA” (2010) ne esprime chiaramente i sentimenti e gli umori. L’incontro tra ambienti cittadini del nord e quelli tradizionali, di matrice contadina del sud diventa lo spartiacque per questi luoghi. Da una parte c’è l’incredulità dei volontari nel constatare lo stato di arretratezza e di povertà e dall’altro c’è la fiducia e l’appetito di ricchezza provocato da così tanti aiuti, mai visti prima.
Dati i significativi numeri degli sfollati, nei comuni più colpiti vengono predisposti alloggi di fortuna e svolta una rapida verifica di agibilità. Di conseguenza 16.500 persone rientrano subito in casa, vengono montate 10.000 tende e consegnati 1.231 vagoni ferroviari. Con l’avvicinarsi della stagione invernale il Commissario Straordinario nominato dal Governo, l’On. Zamberletti, procede ad operare con le tecniche già codificate positivamente in Friuli, distribuendo la popolazione come si seguito:

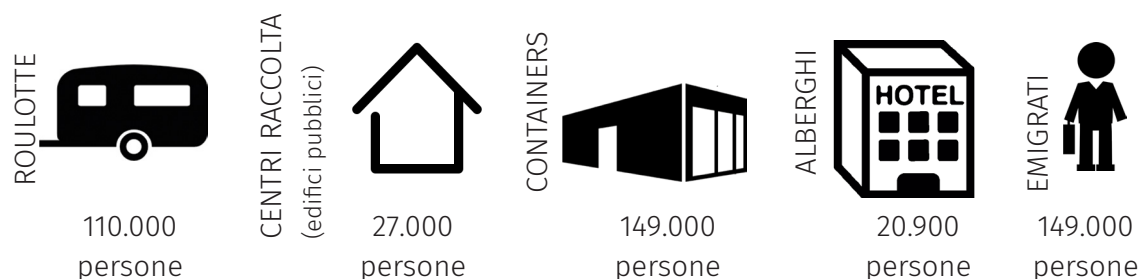



Fig. 14 Soccorso abitativo post-sisma (Guidoboni e Valnesise, 2011)

La differenza e la singolarità di questa emergenza rispetto alla precedente è l’ammissione perversa ed inarrestabile di moltissimi comuni alla lista dei beneficiari dei finanziamenti. Rispetto alla zona più colpita gli effetti interessano un vasto territorio, arrivando ad interessare marginalmente centri anche di notevole importanza, come Avellino, Napoli, Salerno e Benevento. Questo comporta un aumento delle difficoltà relativo alla modalità di ripresa e alla dotazione di strumenti per la ripresa.
La prima delimitazione, effettuata ad un mese dall’evento, include 283 comuni della regione Campania e Basilicata. Le pressioni politiche e sociali non accettano però questa valutazione per cui il governo si vede costretto ad una seconda valutazione. A metà maggio il numero è triplicato: 643 comuni interessati che divengono in ultima battuta 687 a Novembre del 1980, un anno dopo l’evento sismico. I comuni dichiarati tutti terremotati vengono suddivisi nelle tre classi identificate dal sisma del 1976, così ripartiti: 37 comuni “disastrati”, ovvero con un danno maggiore dell’80%; 314 comuni con un danno compreso tra 80% e 40% vengono dichiarati “gravemente danneggiati”;

ed infine 336 comuni con danni compresi tra il 40% e il 5% vengono identificati come "danneggiati".
La classificazione diventa paradossale se si pensa al rapporto proporzionale che si innesca. Infatti all'aumentare dei Comuni nella lista aumentano anche le risorse ed i finanziamenti canalizzati nell'area. Uno dei dibattiti più accesi si incentra proprio sull'inclusione o meno di Napoli. La questione si divide su due versanti. Da un lato si tende a credere che la città metropolita riesca ad attirare maggior interesse e finanziamenti sulla questione rispetto ai nuclei dimenticati dell'entroterra. (Nimis, 2010) Il pensiero contrastante ritiene invece che l'inclusione di Napoli abbia decentrato le forze messe in campo, distogliendo l'attenzione verso i veri paesi terremotati e aumentando a dismisura la spesa pubblica. In realtà a Napoli il terremoto provoca effettivamente dei danni, alcuni dei quali molto gravi, e in molti rimangono senza casa. La causa però non è riconducibile esclusivamente al terremoto in quanto la situazione pregressa napoletana presenta degrado e precarietà, frutto della mancata manutenzione, dei bombardamenti della seconda guerra mondiale e di altri precedenti terremoti.
L'immissione di Napoli nel cratere per cui cambia nettamente il destino del processo e dei numeri da gestire. Da 200.000 sfollati iniziali si arriva a 300.000 unità. L'incremento comprende senzatetto che rappresentano però il fabbisogno abitativo arretrato di Napoli piuttosto che dei veri terremotati. L'emergenza del capoluogo campano venne gestita separatamente, ripartendo i numeri in diverse sistemazioni:

Fig. 15 Soccorso abitativo post-sisma (Guidoboni e Valnesise, 2011)

E' solo con l'avanzamento della stagione invernale, che viene predisposto il terzo step relativo all'accoglienza emergenziale. Viene avviata la redazione di un "Piano degli insediamenti provvisori" che attraverso gli standard urbanistici pianifica e regola il suolo della città temporanea, in attesa della ricostruzione. Il compito di scegliere la localizzazione dei siti spetta ai Comuni e ciò comporta la dilatazione dei tempi e

l’eterogeneità territoriale.
Avendo la possibilità di scegliere la localizzazione della futura città ricostruita, in situ o ex novo, molti comuni optano per un territorio unico dove costruire sia il villaggio temporaneo sia la nuova città. A causa dei ritardi le soluzioni abitative divengono operative oltre due anni dopo l’evento e la scelta tipologica varia da paese a paese, ma può essere ricondotta a tre tipologie principali: containers, alloggi provvisori e prefabbricati leggeri. (Guidononi e Valensise, 2011)
La dotazione di un sito più consono per attendere la ricostruzione dimostra la consapevolezza di quella che si prospetta una ricostruzione molto lunga. In effetti i villaggi provvisori rimangono attivi in media per circa 10/12 anni sul territorio prima che le popolazioni rientrino nelle città, con non poche difficoltà.
Riepilogando, dopo un anno dall’evento e nessun provvedimento attuativo per la ripresa del territorio, la delimitazione dell’area colpita comprende: tre Regioni rispetto alle 2 iniziali; 5 province oltre alle tre più colpite di Avellino, Salerno e Potenza; ed infine 687 comuni dei 158 preventivati, tra cui la città metropolitana di Napoli.
Questo è solo l’inizio di una conduzione che, pur volendo seguire le tracce friulane, si discosta molto da esse, conclamando quella che oggi viene considerata una ricostruzione infinita ed incompleta.

Approccio, scelte ed obiettivi

La vicinanza dell’evento friulano comporta necessariamente l’analisi e la valutazione, da parte degli attori istituzionali, dell’approccio utilizzato nel 1976, in ragione dei buoni risultati ottenuti pochi anni prima. Come in ogni terremoto, anche in Irpinia, si discute tra le alternative possibili, ovvero la ricostruzione in sito o ex novo, ma fin da subito la scelta appare chiara. Gli intenti iniziali ricalcano perfettamente l’approccio di decentramento utilizzato nel terremoto del Friuli, non considerando però la netta differenza tra i due territori e le dinamiche socio-economiche che li caratterizzano.
I dibattiti parlamentari successivi al 23 novembre, si pongono su versanti differenti. Da un lato si identifica il modello Friuli come unica strada percorribile per il ripristino dei centri. Dall’altro, voci contrarie prediligono la ricostruzione ex novo a favore di nuovo tipo di sviluppo. (Nimis, 2010) Nell’Irpinia quindi si tenta di raccordare le esperienze, gli obiettivi e le modalità ritenute positive nelle precedenti esperienze.

L'assonanza con il caso belicino è riscontrabile nella volontà istituzionale improntata allo stravolgimento e riassetto sociale, economico e territoriale.

> *"Porre mano al reperimento di aree più stabili e sicure su cui insediare le popolazioni colpite diventa indiscutibile, nella considerazione che la ricostruzione non può ridursi alla riproposizione dell'esistente... senza possibilità di sfuggire dal sisma; è opportuno, anzi, dare avvio ad una nuova fase di insediamenti umani"* [22]

Su tutt'altra linea si posiziona la strutturazione degli enti competenti e relativi ruoli e strumenti. Infatti, viene identificato nuovamente il livello locale come soggetto fondamentale per l'efficacia degli interventi.

> *"L'aspetto positivo consiste nell'aver cercato di coinvolgere tutti i livelli istituzionali, sollecitando il concorso delle autonomie locali, per rendere le popolazioni colpite pienamente partecipi dell'opera di ricostruzione"* [23]

L'immissione di Napoli, dopo circa un anno di ritardi e proteste, suscita non pochi problemi relativi al coordinamento, alla direzione e alla ripresa di un territorio così complesso e variegato. La difficoltà risiede nella dotazione di uno strumento in grado di favorire sia la ricostruzione di una metropoli come Napoli sia quella di un piccolo paese quasi disabitato. Vengono privilegiati perciò due modus operandi che distinguono gli interventi dell'area metropolitana dal resto del territorio.
L'obiettivo principale si concentra, in prima istanza, sulla costituzione e/o ripristino del settore produttivo, per poi proseguire con la ricostituzione del tessuto insediativo e socio-culturale. A differenza dal Friuli, dove la popolazione ha espresso e difeso a gran voce la ricostruzione in situ, in Irpinia la maglia normativa è più ampia, come del resto i risultati. Ai comuni viene infatti data la possibilità di scegliere dove ricollocare l'insediamento, ovvero se ricostruire nelle aree di espansione dei vecchi centri oppure a km di distanza dagli arroccamenti originari.

---

22 Nimis (2010), "Terre Mobili. Dal Belice al Friuli, dall'Umbria all'Abruzo", Donzelli, p. 71
23 Ibidem, p. 72

I principi che muovono la ricostruzione, analogamente al caso friulano, si concentrano su tre punti: l'autonomia delle amministrazioni locali nei processi di ricostruzione, la distinzione dell'area napoletana dal resto del cratere attraverso la nomina di commissario del sindaco e del presidente della Giunta Regionale, e infine la tempestività degli interventi tramite procedure emergenziali che sovrastano le limitazioni del suolo, in termini di tempo e vincoli. Da questi presupposti viene individuata la materia urbanistica come quadro di raccordo, di riferimento e di coerenza per tutti gli interventi.

> *"Tutta la ricostruzione fondava su una estesa e capillare pianificazione urbanistica, basata sull'adozione o revisione dei PRG e sulla redazione di piani attuativi, [...] anche in variante agli strumenti urbanistici vigenti o adottati o, perfino, in assenza di strumento urbanistico generale"* [24]

Già dal 1981, un anno dopo l'evento, è evidente il completo distacco con le pratiche a cui la ricostruzione si ispira.

Quadro normativo, ruoli e strumenti

Già dal 24 il Governo Centrale istituisce lo stato di emergenza e, forte della gestione friulana, nomina nuovamente Giuseppe Zamberletti commissario straordinario per le zone terremotate con lo scopo di avviare una repentina ripresa, attraverso il coordinamento dei soccorsi e dei vari provvedimenti di assistenza alla popolazione. Tuttavia la situazione si complica a causa dell'incessante richiesta, da parte di molteplici comuni limitrofi, di entrare nella lista degli aventi diritto ai finanziamenti statali. A sei mesi dall'evento non è vigente nessun provvedimento di assistenza e, non avendo ancora una lista chiara dei comuni colpiti, non è possibile configurare e dettagliare nemmeno una norma di ricostruzione completa. Si deve aspettare il 14 maggio 1981 per l'emanazione della legge fondamentale per la ricostruzione dell'Irpinia n. 219/81. Successivamente alle discussioni riguardanti le modalità di approccio e i paradigmi da seguire, vengono definiti, con il D.L. n. 776/1980, i provvedimenti assistenziali, i quali si rivolgono principalmente alla sospensione dei contributi previdenziali e assistenziali.

---

24 **Gerundo e Fasolino,** "Il più grande intervento post-sisma del '900", **in <<Urbanistica Informazioni>> n.226, 2009, p. 20**

Il commissario Zamberletti inoltre, come già effettuato in Friuli, con l'ordinanza n. 80/1981 prevede il ripristino delle costruzioni leggermente lesionate, in grado di far rientrare la popolazione velocemente seppur in assenza di un miglioramento a livello sismico, garantendo un contributo statale di 20 milioni di lire ad alloggio. (Gerundo e Fasolino, 2009) Molte richieste vengono presentate, mentre molte altre traslano verso le maglie più ampie della legge fondamentale.

Quest'ultima rappresenta l'insieme dei provvedimenti atti al ripristino delle città attraverso l'interazione di concetti di ricostruzione e sviluppo. Dal punto di vista contributivo la legge, differentemente dal Friuli, sceglie di coprire il risarcimento per diverse tipologie e funzioni urbane. Considerando le caratteristiche territoriali i contributi vengono elargiti per edifici urbani, ma anche per quelli rurali, e copre il ripristino di attività produttive, agricole, commerciali e turistiche. La norma non si concentra esclusivamente sulla mera riparazione degli edifici, ma coniuga ad essa uno sviluppo sociale ed economico progressivo. Si struttura così una vision strategica di ampio respiro, molto complessa nelle varie componenti, e indirizzata su due tipologie di modalità operative.

Un primo modello, legato alla ricostruzione di Napoli, è di tipo centralistico nel quale i commissari straordinari, scelti tra autorità locali (Sindaco di Napoli), regionali (Presidente della Giunta Regionale) e nazionali, hanno il compito di redigere le linee guida degli interventi e di avviare autonomamente le attività di erogazione dei finanziamenti per la ricostruzione degli insediamenti. Particolare attenzione viene posta, da parte di questo modello, al ripristino (art 21 legge della ricostruzione 219/81) e alla costruzione (art 32 legge della ricostruzione 219/81) di aree industriali. A parte l'eccezionalità e il riguardo verso la città partenopea, nel resto del territorio si definisce il secondo modello operativo a sussidiarietà verticale.

Lo Stato delega alle Regioni il coordinamento tra Governo e comuni attraverso Piani di Sviluppo Regionali intesi come occasione per l'avvio della rinascita organica del meridione, attraverso: l'ammodernamento del settore agricolo; lo sviluppo infrastrutturale interno ed esterno al territorio colpito; lo sviluppo del settore turistico; la crescita relativa al settore produttivo di piccola entità.

Il ruolo principale viene individuato a livello locale. Per rispettare la volontà di utilizzare la pianificazione territoriale come quadro di riferimento, ai comuni spetta

la revisione degli strumenti urbanistici. In questo senso è necessario considerare che ogni Comune ha la possibilità e responsabilità di decidere se ricostruire in sito o di rifondare la città altrove. Quanto detto sancisce un'ulteriore distanza dal caso friulano e, l'ampia libertà di agire ha condizionato ritardi e risultati finali. Inoltre, è presente nella normativa un meccanismo perverso che produce due risultati negativi. La legge infatti premia con un incentivo economico la ricostruzione ex novo a discapito del recupero dell'ingente patrimonio storico. La popolazione che intende ristrutturare la propria abitazione, nel nucleo distrutto, viene penalizzata con la decurtazione del 20% dei contributi. Di conseguenza, è facile intuire quale sia stata la scelta da parte dei cittadini. Da un lato la legge ha sistematizzato e giustificato la distruzione e l'abbandono di moltissimi centri dell'Irpinia, con la speranza di migliori condizioni di vita, (Verdosa) dall'altro ha garantito gli stessi diritti di ampliamento e aumento delle volumetrie, privi del contributo economico, anche per la minoranza della popolazione decisa a restare. Il risultato è, in tutti due i casi, la cancellazione o l'abbandono delle preesistenze, il ridisegno planimetrico e l'instaurazione di dinamiche sociali del tutto nuove.
Gli strumenti designati dalla norma sono comunque molteplici, indipendentemente dal tipo di scelta effettuata dal singolo comune. Inoltre, la loro elaborazione, data l'esigenza di tempestività, può essere realizzata in variante agli strumenti urbanistici vigenti o adottati o, perfino, in assenza di strumento urbanistico generale, con l'obbligo, per quest'ultimo caso, di inquadrare gli interventi in una programmazione generale contenente i criteri di impostazione del nuovo Prg. (Gerundo, Fasolino, 2009)
In definitiva viene previsto (art. 28 legge della ricostruzione 219/81) che, qualora i Comuni vogliano intervenire con tempi più veloci di quelli che richiederebbe l'approvazione del Piano di Ricostruzione di potestà ministeriale previsto dalla legge 1431/1962, ogni Comune adotti o revisioni:

- *Piano di Zona*, ex legge 167/62: dimensionato rispetto al fabbisogno abitativo reale in relazione alla delocalizzazione dell'area;
- *Piano Insediamenti Produttivi*, ex legge 865/71: localizzato nelle aree urbanizzabili per la realizzazione di strutture produttive, turistiche e commerciali;
- *Piano di Recupero*, ex legge 457/78: lo strumento per la ricostituzione del tessuto danneggiato, comprensivo anche del recupero delle aree urbanizzabili.

I tentativi della 219/81, di non svincolare i piani attuativi dallo strumento regolatore generale e di costruire una prospettiva organica per tutto il territorio, a sostegno di uno sviluppo socio-economico parallelo alla ricostruzione fisica, contengono le prime tracce di quella che oggi definiamo pianificazione strategica.
Di fatto però i comuni sprovvisti di strumento urbanistico rappresentano la maggioranza. Le amministrazioni non sono in grado di applicare quanto stabilito per legge, senza produrre incontrollate espansioni insediative o rifondazioni sovradimensionate e decontestualizzate.
Per quanto riguarda gli impianti industriali, la scelta di localizzazione delle aree spetta per legge all'organo sovralocale che, attraverso la nomina di un commissario ad hoc, affida alle comunità montane l'arduo compito. Come successo in Belice per gli insediamenti, il territorio individuato per le industrie è spesso limitrofo alla rete stradale in modo da incentivare lo sviluppo. Il tanto atteso sviluppo economico in capo al settore produttivo inoltre ha prodotto nel territorio devastazioni piuttosto che opportunità. Molte industrie hanno chiuso prima ancora di aprire, o nel peggiore dei casi non sono nemmeno ultimate. compromettendo e disincentivando allo stesso tempo l'attività economica tradizionale dell'agricoltura. (Vitellio, 2009) Ad oggi il 40% delle industrie sono state effettivamente costruite e i posti di lavoro sono la metà di quelli prefissati. Uno dei motivi è il mancato arrivo dei fondi nelle zone effettivamente colpite a causa della speculazione e del riguardo per le città di maggior importanza.
Data la consistenza dei comuni ove intervenire e la cattiva gestione dei finanziamenti, la ricostruzione dell'Irpinia viene oggi ricordata come la più dispendiosa, con circa 57 miliardi di lire, in cui gli interessi personali hanno prevalso su quelli della collettività. Imprenditori locali e del Nord, tecnici, politici e camorristi si sono arricchiti con i soldi statali e colate di cemento hanno ricoperto l'Irpinia. A 10 anni dall'evento circa 30.000 persone sono alloggiate negli insediamenti provvisori e, al 1992, il rilancio economico non supera il 50% dei posti di lavoro prospettati all'inizio. (Guidononi e Valensise, 2011)

> *"Ci si deve affidare, in generale, ai resoconti datati dai quali risulta che, a tre decenni dal sisma, il processo non sarebbe ancora terminato.*

Che esisterebbero ancora quartieri distrutti. Che in alcuni comuni diverse persone vivrebbero ancora nei container o nei prefabbricati. Che anche lo sviluppo produttivo si sarebbe realizzato in modo incompleto: inventando zone industriali in siti improponibili per beneficiare dei contributi dello Stato senza avviare alcuna attività.” [25]

L’ultimo finanziamento statale per il completamento delle opere viene elargito nel 2007 per il decennio 2008-2017 ed è pari a 50 milioni di euro a favore di un territorio che oggi ha un patrimonio edilizio consistente, ma poca gente che lo abita e vive.

Ruolo della popolazione nel post sisma

Il terremoto dell’Irpinia viene ricordato come l’ultimo terremoto, prima degli anni 2000, in cui la sinistra italiana da prova della sua idealità e forza. Concluso questo intervento, la mobilitazione sociale e spontanea subisce un drastico ridimensionamento a causa delle grandi trasformazioni geopolitiche, economiche e culturali.
Gli aiuti dello Stato sono tardivi e la macchina dei soccorsi lenta a partire, si ricorda che nel 1980 non esiste ancora l’organo di Protezione Civile, di conseguenza i primi a prestare aiuto l’indomani della scossa sono proprio le persone scampate alla tragedia. In questo momento di grande confusione si riesce a mantenere attivo un coordinamento grazie alle radio. Gli anni ‘80 sono gli anni della diffusione dell’informazione e della nascita di radio libere, grazie alle quali è possibile coordinare i soccorsi, dare informazioni rapide sulla situazione, informare i veicoli sulle condizioni di accessibilità ed infine far comunicare le persone con parenti lontani e familiari.
Con l’aumentare della rabbia e dell’indignazione popolare per la mancanza di soccorso, inizia a prendere forma la solidarietà nazionale. Grandi masse di volontari si recano in Irpinia, molto spesso in maniera casuale e autonoma tanto che, terminata la primissima fase emergenziale, la loro presenza non viene più tollerata da amministrazioni comunali e politici. La natura dei volontari è molto variegata: studenti, insegnanti, operai, agricoltori, sacerdoti, disoccupati, medici, infermieri, associazioni, confraternite, sindacati ecc; molto spesso sono popolazioni provenienti dal nord Italia, tutte volenterose nel dare una mano.

---

25 Nimis (2010), “Terre Mobili. Dal Belice al Friuli, dall’Umbria all’Abruzzo”, Donzelli, p.75

E’ la prima volta che la mobilitazione sociale dal nord si sposta al sud. L’impatto è sconcertante. I volontari sono disorientati, non solo per l’entità del disastro e l’ampiezza del territorio colpito, ma soprattutto perché entrano in contatto, per la prima volta, con le condizioni di vita, l’arretratezza economica e culturale dei territori dell’entroterra, rappresentativi dell’intero meridione, che mai avrebbero osato immaginare.
L’evento produce un fenomeno sociale straordinario. La grande solidarietà viene gestita, dopo la nomina del Commissario Straordinario e la fine della prima fase dei soccorsi, in quanto considerata un fattore di disordine piuttosto che un aiuto concreto e capillare sul territorio. Il commissario infatti suddivide i volontari territorialmente per evitare la congestione attraverso l’associazione di uno o più comuni ad un gruppo di volontari, creando una sorta di gemellaggio tra le due.
La fase post sismica diventa un laboratorio sociale che, fin dai primi momenti, comporta la riconsiderazione del ruolo popolare e rafforza l’idea che sia davvero possibile mantenere un ruolo chiave all’interno dei processi di ricostruzione dell’Irpinia. L’arrivo dei volontari porta dinamismo, la produzione di nuove idee sociali e politiche. Una ventata di aria nuova e pulita che contribuisce ad alimentare le coscienze e gli animi dei sfollati. I primi comitati nascono proprio da questo inaspettato incontro. Ogni comune, provvisto di almeno una tendopoli, ha un comitato nel quale vengono nominati dei portavoce ed individuato un gruppo dirigente. I comitati di iniziativa popolare hanno l’intento di relazionarsi con il comune mettendosi a disposizione come “traghettatori” delle esigenze del popolo ai centri operativi centrali.
I risultati non tardano ad arrivare. Anche se in maniera eterogenea, l’impegno dei comitati nel territorio si formula attraverso atteggiamenti propositivi, o talvolta puramente contestatori. I comitati agiscono principalmente nella fase di predisposizione e assegnazione degli alloggi temporanei, ma nel frattempo si organizzano dibattiti e proteste relative al modello politico fino ad allora instaurato nei comuni. I momenti di confronto aiutano a captare i malcontenti della gente, frutto dei decenni in cui il sistema clientelare si è strutturato e radicato profondamente. I comitati favoriscono, in alcuni casi, la mutazione di amministrazione migliorandone la democrazia. In maniera più vasta questa esperienza ha gettato le basi nella formazione personale di molti individui che ancora oggi si prodigano nell’attivismo e nell’impegno civile.

Ovviamente con un territorio così vasto il rapporto tra comitati e amministrazioni ha prodotto risultati disomogenei. Lo confermano le varie interviste, articoli e libri raccolti nel tempo.
Da un lato le relazioni tra amministrazione, comitati e volontari si rafforzano attraverso confronti diretti in cui le amministrazioni assumono un ruolo di leadership, ma mai assumendo il ruolo di vertice a cui far capo. Gli stessi sindaci talvolta sollecitano la nascita di comitati popolari per comprendere appieno i bisogni della popolazioni. Di particolare interesse sono le parole di un’intervista sul ruolo dei comitati, rilasciata da Salzarulo:

> *“I comitati popolari di fatto sono stati l’ossatura della ripresa del tessuto civile, hanno costituito il supporto logistico per tutti i volontari che arrivavano, [...] facevano da punto di unione tra le istituzioni comunali e la gente; questa organizzazione a Lioni è stata produttiva per la riorganizzazione del tessuto sociale anche se poi questo è stato devastato di nuovo .”* [26]

Il sindaco di Lioni, Comune rinominato dalla cronaca “la Gemona dell’Irpinia”, insieme ai comitati popolari decide di localizzare gli insediamenti provvisori nell’area limitrofa al centro storico per mantenere una linea di continuità con le dinamiche precedenti al sisma. Nel comune di Sant’Angelo dei Lombardi l’amministrazione, preso atto delle forti rivendicazioni popolari a favore della ricostruzione in sito, affida alla Soprintendenza il piano di recupero del centro storico.

26 Zaccaria (2015), “Dentro il cratere. Il terremoto del 1980 nella memoria dei sindaci”, in <<L’Italia e le sue Regioni>>, p.21

Altre comunità non hanno avuto lo stesso trattamento, compromettendo la gestione emergenziale ed aumentando lo stress degli individui. Se da un lato si va affermando la pratica di partecipazione e strumenti di tipo condiviso, in altre comunità questo non è avvenuto. Le esperienze dei comitati nel salernitano per esempio non producono gli stessi effetti o addirittura sono del tutto assenti. Nel comune di Valva il sindaco ha negato l'esistenza di comitati d'iniziativa popolare e nel frattempo la questura vieta assemblee pubbliche impedendo alla popolazione di ritrovarsi e discutere. (Vitellio,2009)

Il lavoro dei comitati, riuniti poi in un vero e proprio coordinamento, si esaurisce con l'emanazione della legge 219/81, nella quale si identifica l'impostazione della ricostruzione. Nel territorio rimangono attivi dei gruppi, ma come successo in Friuli, all'ondata emozionale e all'indignazione iniziale ne sussegue una di adattamento in cui la popolazione rientra nelle strutture temporanee e riacquista la sua individualità. Con l'inizio della ricostruzione fisica si nota la diversa natura dei soggetti interessati e attivi. I comitati vengono sostituiti da organizzazioni locali maggiormente strutturate e politiche, che con la predisposizione dei fondi si mettono in campo come mediatori tra il livello locale e quello centrale. Appoggiandosi all'incapacità e all'arretratezza del popolo si proclamano unica soluzione possibile e questo ha contribuito ad impostare l'economia della catastrofe, nella quale la popolazione dà fiducia alle istituzioni, mentre queste ultime perseguono interessi non rappresentativi.

Effetti della ricostruzione

Rispetto alla situazione di arretratezza che insiste nei centri irpini prima del sisma, la ricostruzione post evento ha sicuramente migliorato alcuni aspetti del territorio. Sono migliorate le condizioni di vita della popolazione, soprattutto nei vecchi nuclei a vocazione rurale, e inoltre la speranza di sviluppo auspicata ha convertito parzialmente l'isolamento delle zone interne tramite la creazione di una nuova rete infrastrutturale. Se si intende però analizzare in maniera critica ed approfondita il processo di ricostruzione non è plausibile pensare all'Irpinia come un modello da replicare. L'impostazione della legge 219/81 non ha funzionato nel contesto territoriale in cui è intervenuta, producendo notevoli ritardi e strumenti inadeguati. I ritardi si palesano nel fatto che, ancora oggi, non è possibile dichiarare la conclusione del processo, a causa soprattutto delle speculazioni e della corruzione crescente. La dotazione strumentale ed operativa ha evidentemente avvantaggiato comuni più grandi e già dotati di una strutturazione urbanistica, dimenticando quelli più arretrati, ovvero quelli più colpiti. Questo si nota dai diversificati esiti territoriali presenti, altrove più generosi. Se in Friuli e nel Belice è comunque possibile identificare un filo conduttore, una linea di intervento di massima, in Irpinia i risultati disorientano.

A livello territoriale ed urbanistico l'intero processo ha trasformato notevolmente il paesaggio e l'ambiente. Chi ha sofferto di più sono i centri di montagna che hanno subito man mano fenomeni di spopolamento e abbandono generico. La popolazione ha preferito le nuove espansioni o addirittura le new town di valle a vantaggio di usi e costumi moderni, comportando anche l'abbandono dei suoli produttivi e di conseguenza la transizione ad un paesaggio incolto. Effetti diversi hanno interessato anche il tessuto edilizio. I centri ricostruiti hanno talvolta considerato il modello friulano "dov'era com'era" (comune di Valva), in altri casi si assiste ad interventi più flessibili in cui elementi storici si alternano a strutture moderne (Sant'Angelo dei Lombardi). Nei centri ricostruiti in aree delocalizzate si assiste ad un radicale stravolgimento del tessuto fisico e sociale. I piani di zona hanno prodotto il sovradimensionamento delle strutture urbane, la lacerazione delle relazioni tra pieni e vuoti per ragioni di prevenzione sismica e la predilezione di tipologie edilizie in linea e decontestualizzanti. Questo ha indirettamente, con il passare del tempo, cambiato le dinamiche sociali, ovvero il modo in cui i cittadini abitano e vivono la città.

La ricostruzione si è concentrata in prima istanza nella costituzione di un tessuto produttivo in grado di sollevare l'intera zona dalle precedenti condizioni economiche e sociali. L'allettante incentivo economico statale seppur abbia portato alla costruzione di 8 nuclei industriali in Basilicata e 12 in Campania, non ha prodotto i risultati desiderati. Solo una minoranza ha avuto uno sviluppo tangibile, mentre le altre sono ancora oggi "cattedrali nel deserto".
La mancata occasione di sviluppo legata al settore produttivo non ha solo trasformato l'ambiente fisico, ma anche quello relativo alla struttura socio-economica e culturale. Oggi la popolazione è ancorata al settore pubblico, agricolo e commerciale e i fenomeni di emigrazione di forza lavoro, insistenti prima del 1980, oggi sono stati sostituiti da emigrazione giovanile, soprattutto di tipo intellettuale. Riepilogando, dislocati nel territorio sono presenti numerose opere incompiute che producono quel "senso di non finito ed infinito" che si avverte attraversando l'Irpinia. Accanto a ciò è utile sottolineare che non tutto è andato male o perso. Alcune ricostruzioni sono avvenute in modo intelligente ed efficace, ma ancora una volta sono ricondotte ai centri ove la cultura pianificatoria, già prima del sisma, si era instaurata e sviluppata. Solo oggi si nota un'inversione e riconversione delle pratiche fino ad oggi attuate.
Dopo decenni dall'evento alcuni comuni hanno attivato nuove politiche di rinnovo (progetto pilota di recupero dei Borghi della Terminio-Cervialto: 4 comuni consorziati nel quale si recuperano comparti edilizi e aree abbandonate a fini ricettivi, in stretta relazione con il Parco dei Picentini e alle Strade del Vino di attuazione POR), riqualificazione e recupero dei centri storici abbandonati o in stato di degrado a conferma della maturazione amministrativa locale e la capacità di rivedere le proprie scelte. I disastri segnano sempre una discontinuità con il passato e la presa di coscienza di quanto detto favorisce l'applicazione di pratiche che siano dialogano con il passato, ma guardando al futuro.

Casi emblematici

Conza della Campania

Conza della Campania dista pochi km dall'epicentro del sisma che ha colpito l'Irpinia nel 1980. Il terremoto rade al suolo il 90% del tessuto edilizio provocando circa 200 vittime. Le scelte adoperate per la ricostruzione la identificano come uno dei casi emblematici riguardanti la delocalizzazione dell'insediamento. Nessuno infatti sceglie di ricostruire in sito principalmente per tre motivi: l'instabilità del sito più volte danneggiato; l'incentivo economico del 20% della l. n. 219/81; e la scoperta di rovine storiche romane fino ad allora sepolte o inglobate negli edifici. Questi tre fattori hanno inevitabilmente condizionato le preferenze della popolazione.
Il passaggio dai villaggi temporanei alla città nuova costringe la popolazione ad abitare in maniera precaria per 12 anni, alla fine dei quali rientrano nella nuova Conza. La modernità arriva da un giorno all'altro e parallelamente anche la perdita della memoria. La città sorge a 3 km dal vecchio centro e 7 km dal villaggio provvisorio, più a valle rispetto al nucleo storico arroccato su una collina. L'evento viene visto come opportunità per ripensare la città, rinnovando l'identità e lo stile di vita dei cittadini. Tuttavia questa scelta ha comportato lo sradicamento della popolazione e la rottura con tutte le tradizioni e i punti di riferimento stratificati nel tempo. Del vecchio impianto urbanistico oggi rimangono pochi ricordi. Chiesa, campanile e vicoli sono sostituiti da strade ampie e rettilinee, tipologie edilizie piatte ed uniformi e spazi pubblici residuali. L'intento iniziale di riproporre lo stesso ambiente più a valle non ha certamente prodotto i risultati attesi. Tutto è più sicuro, ma niente è come prima.
Si è pensato a ricostruire l'ambiente fisico tralasciando la costruzione del senso di comunità. Senso di comunità che, paradossalmente, si mantiene attivo nei villaggi

temporanei nei quali la popolazione ritrova quelle relazioni di vicinato preesistenti nel borgo antico, tanto da innescare difficoltà relative al rientro nella città ricostruita. Nel 1990 il sindaco deve letteralmente costringere la popolazione a trasferirsi e da quel momento si assiste alla trasformazione delle dinamiche sociali. Gli ampi spazi moderni e uniformi e la crescita urbana dell'insediamento: da 120x150 ml a 1000x15000 ml con un terzo in meno di popolazione; non accolgono più la vita della comunità, che negli anni si è ridotta di numero soprattutto per quanto riguarda la fascia di popolazione attiva. Conza è una paese di gente anziana, più della metà della popolazione ha un'età superiore ai 65 anni, e non sussistono ad oggi politiche di rientro o opportunità attrattive.

Una nota positiva della ricostruzione di Conza è l'attenzione riservata al recupero del vecchio centro. Successivamente alla demolizione e rimozione delle macerie sono emersi il foro, l'anfiteatro e tracce del vecchio impianto urbano. Pertanto nel 1988 l'area è stata vincolata dal Ministero dei Beni Culturali ed è iniziata la progettazione e la messa a sistema dei molteplici ritrovamenti. I ruderi romani costituiscono oggi il Parco archeologico di Compsa, inaugurato nel 2003, aperto ai visitatori ad un prezzo di 3 euro e grazie al lavoro di volontari. Come succede spesso i finanziamenti sono irrisori e non consentono la crescita di attrattività ed interesse di un'area con potenzialità intrinseche, lì le uniche cose che crescono sono le erba infestanti.

Sant'Angelo dei Lombradi

L'ampia possibilità di scelta sancita dall'impianto normativo della legge principale, come già ribadito, ha prodotto un eterogeneità di risultati nel territorio. E' per questo che a Sant'angelo dei Lombardi, grazie alla tenacia degli abitanti e dell'amministrazione locale, la ricostruzione è avvenuta in sito.

La sera del 23 novembre circa il 90% degli edifici viene distrutto e il conteggio delle 482 vittime risulta il più grave tra i comuni.
La trama urbana ricalca l'impianto precedente, ma con tecniche costruttive moderne che associano ruderi antichi in pietra a strutture di cemento armato. I nuovi edifici, al massimo di tre piani, simulano il paese distrutto nelle volumetrie, restituendo però un'immagine diversa della città. Per quanto riguarda gli edifici monumentali o simbolici la ricostruzione è avvenuta attraverso il restauro, nei casi meno danneggiati, o attraverso la ricostituzione totale tramite i materiali originali. Il risultato della ricostruzione risulta gradevole, ma l'impressione è che l'evento sia stato gestito come se non fosse accaduto davvero. (Vitellio, 2009) Diversamente dal centro di Conza, gli insediamenti temporanei nascono tutti vicino al centro storico consentendo il mantenimento dei rapporti tra individuo-città-comunità. Di conseguenza il trasferimento della popolazione è avvenuto gradualmente, consentendo un rientro meno traumatico rispetto a Conza.
Ovviamente anche la scelta di ricostruire in sito può innescare criticità o problematiche. La cosa più difficile, confermata anche dal sindaco Rosanna Repole, non è stata tanto l'attesa o le contestazioni, ma piuttosto la riconfigurazione del senso di comunità che lega i cittadini al loro luogo di origine.
Il territorio è inoltre interessato dalla costruzione di un grande insediamento produttivo, la IATO, ubicato nel triangolo Lioni-Nusco-Sant'Angelo. Un'industria mai aperta e ormai sede di rifiuti tossici. Questo è uno dei tanti esempi che esistono nelle zona, che non hanno portato occupazione o sviluppo economico, ma solo consumato suolo e creato un indotto per gli imprenditori.
Sant'angelo dei Lombardi conserva comunque ancora oggi un carattere dinamico e attrattivo, dovuto probabilmente alla localizzazione e ai siti di interesse naturalistico ed artistico-culturale di cui è composta. L'attività rurale è oggi affiancata da diversi settori, tra cui quello produttivo che, pur non avendo prodotto lo sviluppo economico prospettato dalla legge, ha rappresentato un passo in avanti rispetto alla fase pre sisma.
La ricostruzione di S.Angelo dei Lombardi è un caso emblematico ed abbastanza isolato, risultato della lungimiranza di un potere politico che ha saputo collaborare con associazioni e enti sovralocali, come le Soprintendenze, a favore del ripristino del centro inteso nella sua unitarietà.

UMBRIAeMARCHE1997

Inquadramento storico nazionale

Gli anni ‘90 segnano importanti cambiamenti a livello nazionale ed internazionale rispetto alle dinamiche territoriali e sociali.

A livello internazionale la caduta del Muro di Berlino nel 1989 e la firma del trattato di Maastricht nel 1992 sono tra i simboli di una radicale e frenetica metamorfosi del sistema geo-politico e sociale. Nuovi partiti politici prendono il posto di quelli storici e con essi anche le ideologia e le modalità di approccio. A livello nazionale per esempio questo è segnato dall’ascesa delle Lega Nord e dell’elezione di Silvio Berlusconi nel 1994.

In Italia la deregolamentazione e l’abusivismo, diventati una prassi conclamata nel corso degli anni ‘80, emergono all’opinione pubblica nel 1992 con Tangentopoli e l’inchiesta “Mani Pulite” che palesano un sistema politico corrotto, colpevole tra altre cose anche dell’eccessivo sfruttamento del territorio. Gli squilibri territoriali, il cemento anonimo e l’industrializzazione sfrenata hanno deturpato il territorio provocando anche emergenze naturali meno controllabili e soprattutto la trasformazione del senso di città e di luogo dell’immaginario collettivo nazionale. Accanto a questo si è precedentemente detto che gli anni ‘80 hanno prodotto anche concetti, consapevolezze e strumenti innovativi e utili per il governo del territorio, come quelli legati all’ambiente e al paesaggio che ad oggi continuano ad assumere un ruolo centrale. Inoltre in questo decennio si sono assorbiti a livello istituzionale e culturale tutti i concetti relativi alla conservazione dei centri storici e della loro rilevanza. Di fatto il centro storico assume un nuovo significato nelle politiche di ricomposizione dei tessuti della città, a favore della preservazione dei caratteri e dell’identità.

La prospettiva delineata nell’ultimo decennio del XX secolo appare più matura e pronta ad affrontare quello che la società e le trasformazioni in atto, dalla scala locale a quello globale, richiedono da tempo. Il sistema fino ad allora attuato entra in crisi a favore di una riforma istituzionale con l’obiettivo di perseguire pratiche diverse, grazie a norme chiare, eque e trasparenti e alla consapevolezza che la città non può più crescere in maniera smisurata. La necessità è quella di adoperare un intervento strategico ed organico in grado di raccogliere e coordinare al suo interno azioni mirate.

Con un livello centrale in parte assente si opera un importante passo di decentramento di poteri verso le autonomie locali. In questo senso gli anni ‘90 si arricchiscono di nuovi

strumenti, ruoli e competenze. La legge 142/1990 stabilisce una nuova strutturazione di governo del territorio riconoscendo tre livelli, capaci di integrarsi l'un l'altro: Regioni, Province e Comuni. Ogni Regione elabora una propria legge urbanistica attraverso meccanismi di pianificazione nuovi che riescono a distinguere parti strutturali di analisi e comprensione del territorio, da parti operative di trasformazione della città. Anche le Province si dotano di strumenti intermedi di traduzione ed esemplificazione tra i livelli. La distribuzione dei poteri segue il concetto di sussidiarietà che proprio in questi anni prende piede. Il concetto si ritrova anche nella firma del trattato dell'Unione Europea che considera efficace l'operato del soggetto più in basso nella scala gerarchica laddove l'organo più alto non riesca a raggiungere gli obiettivi prefissati. Queste novità comportano la revisione di molti piani comunali e soprattutto la costituzione di nuovi strumenti e procedure in grado di snellire l'intero processo, riconoscendo ruoli differenti tra soggetto pubblico e portatori d'interesse privati.

Quanto detto non può che incidere sulla società italiana che già da un ventennio è in continua evoluzione. L'impegno politico, le lotte popolari e le rivendicazione caratterizzanti gli avvenimenti degli anni precedenti lascia spazio ad un periodo più liberale e disteso, dove da un lato si respirano le novità della rivoluzione tecnologica, dall'altro si inizia a fare i conti con le problematiche della globalizzazione. Altro aspetto rilevante è che proprio negli anni '90 il paese, da sempre costretto ad emigrare, inverte questa dinamica. Il paradosso è che la componente straniera giunta nel paese, oltre ad aumentare progressivamente, rappresenta l'unico fattore che contribuisce allo svecchiamento del popolo italiano, in un paese risollevato e pronto a intraprendere un nuovo cammino di sviluppo, basato sui nuovi paradigmi, in cui la partecipazione attiva della popolazione e il decentramento condizionano anche il terremoto del 1997.

Inquadramento contesto locale

Umbria e Marche sono storicamente territori di emigrazione, in cui pochi paesi di medio-grande dimensioni si alternano a centinaia di piccole frazioni e case sparse dislocate nel territorio e caratterizzate da dinamiche socio economiche marginali. L'area colpita comprende principalmente centri montani dell'Appennino umbro-marchigiano, da sempre interessanti da eventi sismici di varia entità e durata. I tessuti urbani in pietra, il sistema delle connessioni, i vicoli caratteristici e il contesto circostante consentono

tuttavia una realtà "a misura d'uomo" dove l'espansione della città è molto limitata o quasi nulla. L'Italia centrale è il cuore delle civiltà più antiche, dove le stratificazioni storiche consentono di vedere resti etruschi, romani e arroccamenti medievali chiusi tra le mura urbiche protettive, tra una collina morbida e rilievi aspri e fitti di boschi. (Nimis, 2010) La marginalizzazione ha consentito il preservarsi di un ambiente antropico strettamente collegato a quello naturale e di conseguenza il mantenimento di una forte identità popolare e di contesti storico artistici straordinari. In questo contesto i settori trainanti sono le attività tradizionali come l'agricoltura, l'artigianato e la cura dei boschi, anch'essi fondamentali per il disegno del paesaggio. Quest'ultimo, proprio a cavallo tra gli anni '90 e i primi 2000, inizia ad accentrare interessi per la loro qualità e bellezza rafforzando l'attività legata al turismo, all'accoglienza alberghiera e al settore commerciale. La scelta, per questi territori, si orienta sul mantenimento quanto più "naturale" possibile delle attività e delle relazioni instaurate a favore di un turismo di nicchia, connesso al sistema ambientale, religioso e storico architettonico. E' per questo che il settore produttivo e agroalimentare sono presenti unicamente nei centri più grandi e ben collegati.
A livello sociale si assiste a fenomeni di spopolamento, molto spesso consequenziali a eventi sismici e alle difficili fasi successive. Non ancora un dato preoccupante, lo spopolamento insiste maggiormente nei piccoli centri di montagna verso i comuni più grandi e con dotazioni maggiori in termini di servizi ed opportunità. Chi decide di rimanere è perché ha un'attività agricola che non può abbandonare. Tuttavia le comunità dell'Italia Centrale hanno una forte capacità di resistere e reinventarsi in un contesto così vulnerabile quanto generoso ed è anche grazie a questa attitudine che sono state inserite all'interno del processo di ricostruzione come attori decisi.
Il governo del territorio nelle due Regioni è già da tempo attivo. Ormai giunti in un decennio in cui la pianificazione territoriale è ben radicata nell'immaginario collettivo e a cui viene riconosciuto un ruolo fondamentale e necessario per la gestione delle dinamiche ai vari livelli amministrativi, sia Umbria che Marche hanno elaborato il proprio strumento urbanistico regionale, così come le province colpite il loro PTC. Parallelamente ogni comune ha il suo PRG, molto più curato e dettagliato però nei nuclei principali piuttosto che nelle frazioni, che come già detto sono numerosissime. Gli strumenti di governo del territorio non sono ancora accompagnati da piani di emergenza anche a

fronte del rischio possibile. La parte meridionale del cratere per esempio, già ricostruita dopo l’evento sismico della Valnerina nel 1979, presenta nuovamente lesioni gravi delle strutture. Ciò significa che la precedente ricostruzione non ha dato molta importanza ai criteri antisismici così come avrebbe dovuto fare.

E’ grazie alle esperienze passate, alle capacità pragmatiche delle figure istituzionali e alla fine di un decennio in cui innovazione e sperimentazione sono le parole d’ordine, che il processo di ricostruzione del terremoto Umbria e Marche si inserisce e si afferma. Dopo il modello Friuli, modello per eccellenza al fine del raggiungimento di risultati positivi ed in breve tempo, Umbria e Marche si posizionano come nuovo modello che fonde ricostruzione, sviluppo e partecipazione contestualizzando gli interventi non solo per il ripristino ex ante, ma per fare dell’evento il trampolino di lancio in una prospettiva a lungo termine. Con il passare delle fase si struttura quindi un modello sempre più coerente e consapevole.

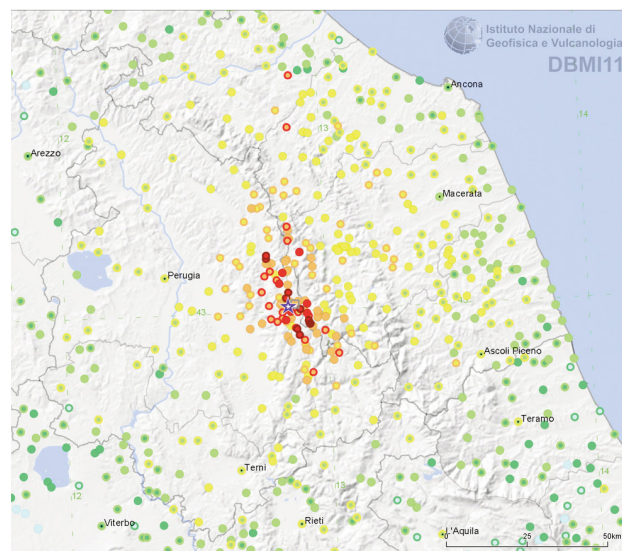



Fig. 16 Localizzazione terremoti (Istituto Nazione di Geofisica e Vulcanologia)

Impatto

Il terremoto di Umbria e Marche viene ricordato come un terremoto “interminabile” dato il gran numero di scosse susseguitesi in circa 8 mesi. Il ripetersi degli eventi, anche di intensità notevole, contribuisce alla distruzione progressiva di gran parte del patrimonio artistico ed architettonico presente in maniera diffusa in quei luoghi; gli effetti, quindi, si riversano in vari settori, tra cui quello sociale, economico ed ambientale.

Le prime scosse avvengono ad inizio settembre 1997 provocando lievi danni ad alcuni centri storici, ma non in maniera consistente da allertare popolazione ed istituzioni. Il 26 settembre 1997 alle 2:33 una scossa di magnitudo 5.6, VIII grado della scala Mercalli, colpisce l’Appennino umbro-marchigiano, in particolare la provincia di Perugia e quella di Macerata, in cui i massimi danni si presentano in un’area di 2.916 kmq su un totale di 4.160 kmq interessati. A questa ne sussegue una successiva in tarda mattina che aggrava la situazione riguardante crolli e danni alle strutture. Da questo momento in poi Umbria e Marche vengono interessate da uno sciame sismico che oltre a determinare danni fisici, incide sulla resistenza psicologia della popolazione. Dal settembre 1997 a marzo 1998 la Rete Sismica Nazionale dell’ING registra in tutta l’area centrale circa 6.000 scosse, variabili per localizzazione ed intensità.

I danni interessano maggiormente 48 comuni tra cui i più colpiti, dichiarati “disastrati” dalle prime ordinanze sono: Assisi, Cerreto di Spoleto, Foligno, Fossato di Vico, Gualdo Tadino, Nocera Umbra, Preci, Sellano, Spello, Valtopina, Camerino, Fabriano, Fiuminata, Pioraco, Sassoferrato, Sefro, Serravalle del Chienti e Visso. (Guidoboni, Valensise, 2011)

Immagine simbolo di questo terremoto è sicuramente la Basilica di San Francesco D’Assisi, filmata dall’interno al momento del crollo di una delle volte della Basilica Superiore. Questo provoca un grande impatto mediatico nazionale ed internazionale, accentrando l’attenzione sull’evento. Non solo la Basilica di San Francesco desta preoccupazione, ma anche l’enorme patrimonio storico-architettonico andato perso, come il campanile della cattedrale di Foligno, la storica torre di Nocera Umbra e i tanti musei, palazzi e teatri storici. (Nimis, 2010)

Dal 26 settembre altre scosse in varie località si susseguono, molte di queste con intensità superiore a 5.0 di magnitudo, aggravando la situazione di molti comuni.

Il 14 ottobre 1997 un’altra scossa di magnitudo 5.5 con epicentro tra i comuni di Sellano e Preci interessa l’area, tra l’altro già ricostruita dopo il terremoto in Valnerina nel 1979.

La fine dell'attività sismica si registra ad inizio aprile, dopo il quale gli eventi divengono sempre più sporadici e minori. Questo interminabile periodo ha comportato l'allargamento dei comuni colpiti, che passa da 48 a 76 comuni, e 22.604 sfollati, ovvero circa il 50% della popolazione residente in quelle zone.
Il terremoto del 1997, poco esteso in riferimento ai danni alle persone (11 vittime e 100 feriti), ha assunto una modalità di gestione "collettiva", grazie al quale ha saputo elaborare un intervento complesso e strutturato, in cui l'apprendimento delle esternalità degli eventi passati ha avuto un ruolo importante.

Soccorsi e fase emergenziale

Il terremoto del 1997 è considerabile il primo collaudo del sistema di Protezione Civile Nazionale, istituito con la legge 225/92, che le conferisce un ruolo fondamentale nella gestione dell'emergenza ed assistenza alle popolazioni.
Le prime attività vengono accompagnate subito da alcune critiche riguardanti la definizioni di ruoli e competenze in relazione all'effettiva preparazione della macchina istituzionale. I comuni a rischio sismico avrebbero dovuto infatti individuare delle aree possibili dove inserire gli alloggi temporanei già dalla circolare emanata nel 1987 dal ministro Zamberletti, cosa che invece alla data dell'evento non è ancora avvenuta. Il primo ritardo è attribuibile quindi al palleggiamento di responsabilità in cui la protezione civile riconosce la colpa nell'inadempienza dei comuni, mentre questi ultimi esprimono perplessità sulle capacità della Protezione Civile non ancora in grado, dopo varie emergenze, di intervenire prontamente. Successivamente a questo primo stallo, pur non essendo completamente preparata al primissimo soccorso, l'intervento del terremoto del 1997 si dimostra efficace e contestualizzato.
Il territorio colpito presenta caratteristiche anche molto differenti, sia a livello morfologico che socio-economico. L'articolazione geografica complessa, che racchiude centri di grande entità e piccole frazioni di montagna, condiziona favorevolmente l'intervento pragmatico di Regione, Protezione Civile e comunità locali. Inoltre, i danni estesi al patrimonio immobiliare, palesano fin da subito che i tempi della ricostruzione si sarebbero protratti a lungo, e che di conseguenza gli alloggi temporanei avrebbero dovuto consentire il maggior benessere possibile degli sfollati.
Altro problema riguarda l'organizzazione dei posti letto nella prima fase di soccorso.

Alle persone senzatetto si aggiungono infatti moltissime persone che, pur avendo casa agibile, preferiscono non rientrare nelle abitazioni a causa del generale stato di allerta prodotto dalle continue scosse. Il numero di persone sale vertiginosamente e questo comporta in parallelo la complicazione della gestione stessa.
La volontà principale in questa fase, condivisa da tutti gli attori, è quella di evitare lo sradicamento delle popolazioni dai territori, già prima del sisma compromessi da fenomeni di esodo e degrado. Da questo primo obiettivo si struttura e si avvia la macchina dei soccorsi, che esclude fin dal principio la possibilità di realizzare macroaree temporanee adatte ad un ricovero tempestivo in un territorio così complesso, ma completamente inefficienti per le esigenze della gente.
L'evidente gravità dell'evento comporta la dichiarazione dello stato di emergenza nazionale, istituita il 27 settembre 1997, e al succedersi delle prime ordinanze in materia di soccorso. Parallelamente viene istituito a Foligno, centro gravemente colpito, il Centro Operativo Regionale per la gestione emergenziale e altri 6 centri misti vengono localizzati nei centri più colpiti (Nimis, 2010). Spetta alle comunità locali la definizione dell'area di ricovero, con il supporto del GTIE (Gruppo Tecnico Insediamenti di Emergenza) della Protezione Civile, secondo decisioni e scelte condivise con la comunità.
Il soccorso si realizza attraverso due fasi distinte.
Nella prima fase, ultimata ad un anno dall'evento, vengono predisposte 5.500 strutture, tra tende e roulotte, e viene incentivata l'autonoma sistemazione ove possibile (Osservatorio sulla Ricostruzione 1997). Per quanto riguarda le popolazioni delle montagne, soprattutto della fascia anziana, il ricovero viene individuato nelle strutture alberghiere di fondovalle, ma questa decisione è ovviamente accompagnata da forti discussioni, tanto che alcune persone si rifiutano categoricamente.
Data la scarsità di residenze agibili si procede fin dall'inizio al reperimento di aree urbanizzabili nelle quali installare i container che ospiteranno la popolazione in attesa della ricostruzione. La seconda fase è così distribuita:

Fig. 17 Soccorso abitativo post-sisma (Guidoboni e Valnesise, 2011)

Le particolari condizioni del territorio portano alla realizzazione di due tipologie insediative: la prima caratterizzata da aree urbanizzate accentrate e "autonome"; la seconda invece composta da moduli diffusi a favore del mantenimento di allevatori e coltivatori, vicino alle attività della montagna.
Con l'inizio della ricostruzione e la relativa impostazione metodologica di intervento, si intuisce che i tempi di realizzazione si sarebbero dilatati. Pensando al disagio della popolazione nel vivere per così tanto tempo in container si decide infine di finanziare progetti a favore di soluzioni temporanee di lungo termine. La volontà quindi è quella di trasferire le famiglie che dovranno attendere maggior tempo, dati i gravi danneggiamenti subiti alla propria abitazione, in strutture più consone. Queste ultime vengono individuate in prefabbricati in cemento armato o prefabbricati in legno appositamente installati. Al 2001 tutta la popolazione ha a disposizione una soluzione abitativa in grado di ripristinare una normalità prima della completa ricostruzione dei centri.
Pur essendo individuati come soluzioni temporanee, attualmente insistono ancora sul territorio i moduli abitativi anche se la loro funzione è cambiata. Il comune infatti, proprietario di questo patrimonio edilizio, in alcuni casi ha scelto di vendere i prefabbricati, in altri di affittarle per avere una rendita e, nei casi peggiori, sono stati dimenticati e lasciati all'abbandono tanto da costringere alla loro rimozione.
L'intero processo e la volontà di contestualizzare gli interventi rispetto alle esigenze dei terremotati ha comportato la necessità di sviluppare strumenti di conoscenza (geomorfologia, microzonazione sismica, vulnerabilità, esposizione ecc) per la corretta prevenzione. Questo ha portato la Regione Umbria per esempio ad affermarsi come Regione all'avanguardia rispetto al tema sismico.

Approccio, scelte ed obiettivi

L'approccio individuato per la ricostruzione post evento sismico inverte molte delle dinamiche fino ad allora attuate, perfezionando e superando modelli già messi in campo e di conseguenza i risultati. Come per altri eventi, avviene il decentramento dei poteri, in cui il ruolo fondamentale spetta alla condivisione e alla partecipazione popolare. Sono molte le novità introdotte nelle procedure gestionali di questo terremoto, dovute sia alla prontezza di un territorio frequentemente interessato da fenomeni sismici che al progressivo immagazzinamento di saperi e pratiche sul tema.

I danni più rilevanti comprendono un importante patrimonio architettonico e culturale a livello nazionale e proprio per questo, oltre alla nomina di due commissari delegati riconosciuti nelle figure dei presidenti di Regione, si nomina anche un terzo commissario con il compito di gestire gli interventi riguardanti questi beni.
Si intuisce fin da subito che l'obiettivo deve seguire due priorità: la ricostruzione delle residenze, seguendo la logica friulana "dov'era com'era", nel minor tempo possibile al fine di evitare fenomeni di spopolamento; e il ripristino di tutte quelle chiese, dei monumenti e dei palazzi storici caratterizzanti l'identità del luogo e delle popolazioni. Importante dato da rilevare è quello inerente il comparto produttivo. In questa ricostruzione non si tenta mai di stravolgere l'animo del territorio e le relative dinamiche socio-economiche con piani di sviluppo industriali ex novo, incentivando tuttavia le piccole attività produttive e artigianali di vicinato.
Alla base degli obiettivi si identificano 3 principi. Il primo è quello del *decentramento* e della *flessibilità* che il processo deve seguire. Questo garantisce il mantenimento della popolazione nel territorio, non solo come beneficiario, bensì come soggetto attivo e imprescindibile. Il decentramento non si limita agli attori istituzionali del livello locale, ma comprende tutti i soggetti privati che a seguito del danno ricevuto entrano a far parte del processo di ricostruzione. Questo primo principio viene introdotto a causa della vastità degli interventi da effettuare, ma soprattutto per la cultura insita in questi luoghi, dove il "far da sé", il "saper fare" hanno sempre garantito il sostentamento e l'identità.
Il secondo principio è quello relativo alla *trasparenza*, dichiarata fondamentale anche a seguito delle criticità riscontrate nella gestione del terremoto dell'Irpinia 1980. Grazie all'istituzione dell'Osservatorio sulla Ricostruzione si cerca di diffondere le informazioni sull'avanzamento del processo per un monitoraggio ed un controllo efficace di ogni fase e da parte di tutti i soggetti interessati. I primi due principi sono strettamente collegati.
Il terzo principio è quello relativo alla *qualità degli interventi*. La volontà è quello di preservare la storia e la cultura in maniera integra sia dal punto di vista materiale che immateriale, ricostituendo un tessuto inalterato rispetto all'originale ma con un miglioramento sismico significativo a favore di una prevenzione futura.
Inoltre si identificano tre diverse modalità di avvio del processo di ricostruzione. Questo passaggio è significativo in quanto destruttura e semplifica un sistema di intervento molto complesso in cui ogni intervento, a seguito della definizione del danno attraverso

criteri standard, viene classificato in:

- *Ricostruzione leggera*: costituita dalle tante case inagibili, ma con danni lievi e ripristinabili in minor tempo. Questa macroclasse ha permesso il rientro di più della metà delle persone nei tre anni successivi all'evento;
- *Ricostruzione pesante*: costituita dalle abitazioni con danni più consistenti su cui progettare interventi coordinati e privi di trasformazioni urbanistiche;
- *Ricostruzione integrata*: costituita da tutti gli interventi, contenuti nel Piano Integrato di Recupero, localizzati nei centri storici o nei nuclei rurali in cui l'intervento deve considerare l'intero tessuto e non il singolo edificio dato il suo notevole interesse.

> *"Il modello umbro-marchigiano è stato un esempio di decentramento delle responsabilità alle due Regioni e ai Comuni, senza che ciò limitasse il fondamentale ruolo di un'efficiente struttura centrale di Protezione Civile e quello di sostegno e garanzia dei rilevanti flussi finanziari da parte di un governo nazionale presente quanto non invadente."*[27]

27 B.Bracalente, "Una ricostruzione che comincia dalle scelte di base", in "Diventi Umbria", a cura di F.Arcuti. Regione Umbria, 2018, p.16

Quadro normativo, ruoli e strumenti

Il periodo storico e l'esperienza passate hanno sicuramente saputo indirizzare il processo di ricostruzione dell'Umbria e delle Marche, seppur con qualche ombra, in maniera efficace. L'evento del 26 settembre del 1997 ha una risonanza mondiale che innesca consequenzialmente anche una grandissima solidarietà. La ripresa video della caduta di due volte della Basilica di San Francesco ad Assisi, con i relativi affreschi di Giotto e Cimabue, diventano il simbolo dell'evento sismico, sia per le vittime causate sia per la velocità di ripristino (circa due anni). Altre strutture identitarie sparse nel territorio crollano, alcune di queste in diretta tv, e per la prima volta nella storia queste scene entrano nelle case di tutti attraverso i telegiornali. L'impatto emotivo è fortissimo, tant'è che proprio con il terremoto del '97 si apre la stagione del turismo sismico o del tragico. Questa fase segna anche la preoccupazione di molti, i quali credono che simboli così forti distolgono l'attenzione inevitabilmente da tutto il resto del territorio, decisamente più disastrato.

I danni provocati dall'evento innescano fin da subito la neonata Protezione Civile e i relativi soccorsi organizzati. La decisione degli obiettivi da perseguire e le nomine degli attori interessati nel processo avvengono in tempi brevi successivamente ai quali si susseguono ordinanze a favore delle popolazione colpita, come il blocco temporaneo dei termini fiscali, del servizio militare di leva, attraverso misure finanziarie e interventi di sostegno alle attività produttive.

In questa ricostruzione la Regione Umbria è stata sicuramente la capofila, delineando normative, procedure e organi strutturati che sono serviti da modello di riferimento per le Marche. (Nimis, 2010) La grande mole di lavoro necessità della divisione delle metodologie d'intervento da attuare. Quella riconosciuta come ricostruzione leggera prende avvio parallelamente alle disposizione emergenziali, attraverso l'ordinanza regionale n.61/1997. Dopo 6 mesi di continui episodi sismici viene emanata la legge quadro per la ricostruzione, l. 61/1998, in cui vengono riconosciuti ruoli e competenze di ogni organo istituzionale e i relativi strumenti.

Dato l'approccio decentrato la legge pone al centro del processo e dell'intera governance le due Regioni e i singoli Comuni, dando molta importanza anche ai singoli sinistrati privati che diventano soggetti attuatori degli interventi. Il sistema normativo non si limita alla mera riparazione dei danni strutturali dell'edificio, ma al contrario prevede

un coordinamento tra attori pubblici e privati, per la restituzione di interventi coordinati ed integrati. Le competenze vengono così ripartire tra i tre livelli.
Allo Stato viene riconosciuto il ruolo di controllo e supervisione e allo stesso tempo si occUpa della gestione ed erogazione dei finanziamenti. A livello centrale c'è poi l'organo della Protezione Civile, attivato fin da subito per la fase emergenziale anche se alla data dell'evento non ha ancora elaborato un piano di emergenza (Nimis, 2010).
Al livello intermedio spetta il compito della programmazione delle spese, della ripartizione dei finanziamenti rispetto alle finalità della legge e infine l'erogazione delle contributi. La Regione viene anche incaricata di elaborare un piano a livello territoriale che racchiuda l'intero cratere sismico con finalità di sviluppo. Il Piano Integrato Area Terremoto (PIAT) si pone come anello di congiunzione tra pubblico e privato mettendo al centro il potenziamento della filiera turistica-ambientale-culturale. Questo strumento tuttavia non ha prodotto gli effetti desiderati in quanto troppo generico e debole per un'effettiva applicazione. (Sartore, 2009)
Il cuore pulsante della ricostruzione viene affidato all'organo locale grazie al principio di sussidiarietà che guida tutto il processo. I Comuni sono incaricati della realizzazione degli interventi e dell'erogazione delle risorse. La novità rispetto ad altre ricostruzione è la volontà di perseguire un miglioramento sismico di tutte le strutture. Questo significa che il contributo pubblico riveste al 100% anche la ricostruzione degli edifici privati fino ad allora rapportati alla percentuale di danno. Il riconoscimento del soggetto privato è dovuto principalmente all'esigenza istituzionale di provvedere non solo alla ricostruzione, ma al miglioramento della resistenza sismica, della conservazione e della valorizzazione delle caratteristiche dell'edificio, che con un contributo parziale non sarebbe stato certo.
La divisione delle modalità di attivazione della ricostruzione ha permesso un tempestivo avvio, ma la complesa struttura ha talvolta prodotto la dilatazione dei tempi. Se per la ricostruzione leggera e pesante si procede puntualmente caso per caso, la vera novità è riscontrabile nell'ultima tipologia di intervento.
Lo strumento in mano ai comuni è il *Programma Integrato di Recupero* (P.I.R.), nato dalla riformulazione dei piani di recupero con valenza più strategica ed integrata. Il P.I.R. appare uno strumento consapevole e maturo in cui conservazione e valorizzazione hanno assunto valore intorno ai concetti di unitarietà e organicità dell'intervento. Il PIR,

a sua volta, viene attuato per *Unità Minime d'Intervento* (UMI) che comprendono una determinata area avente le caratteristiche di unitarietà prefissate e nella quale il progetto prende forma a livello urbanistico, architettonico ed economico. La delimitazione delle UMI è uno tra i compiti affidati ai comuni, mentre il soggetto attuatore delle stesse è riconosciuto nei proprietari degli immobili ricompresi che, attraverso l'istituzione di un *Consorzio Obbligatorio*, ricevono direttamente i contributi economici e affrontano le scelte riguardanti la nomina dei progettisti, dell'impresa e del direttore dei lavori per l'attivazione del processo. L'intero processo viene controllato tramite l'Osservatorio sulla ricostruzione online nel quale ogni tecnico provvede a caricare o compilare documenti e richieste standardizzate.

L'impostazione decentrata e l'obiettivo della trasparenza pur rappresentando un modello efficace che ha prodotto un passo in avanti nelle pratiche di ripristino dei territori disastrati, ha progressivamente comportato delle criticità riconducibili a diversi attori della governance.

In questo senso non tutti i Comuni sono stati in grado prontamente di recepire poteri e responsabilità derivanti dal decentramento. Per i Comuni più grandi, come Assisi o Foligno, l'implementazione del personale all'interno degli uffici con competenze informatiche nel settore urbanistico e l'individuazione delle UMI per l'approvazione del PIR non ha richiesto alcuno sforzo, bensì sono state l'occasione di importanti ed attenti recuperi di intere aree. Al contrario, le difficoltà sono sorte nei comuni più piccoli, come già successo in Irpinia nel 1980, i quali non essendo in grado di affrontare la gestione hanno accumulato ritardi e inadempienze. Parallelamente anche la grande libertà affidata ai cittadini ha generato difficoltà e ritardi riconducibili alla impreparazione e alla mancata esperienza sul tema. A volte le incomprensioni hanno generato malcontenti e nei casi peggiori contenziosi tra i proprietari. Chi invece ha tratto benefici e opportunità dal terremoto sono senz'altro gli studi tecnici e i professionisti che, da un giorno all'altro, hanno affrontato la folle corsa all'accaparramento dei lavori. L'allettante possibilità offerta dal sisma prescinde dalla capacità e dalle competenze degli studi tecnici e, inoltre, non essendoci una soglia massima di commesse molti studi si sono sovraccaricati di lavoro. Quanto detto comporta inevitabilmente ulteriori ritardi, alimentando il disappunto della popolazione. (Segatori, 1997)

La divisione delle modalità di attuazione degli interventi ha assicurato un ripristino

veloce per quanto riguarda la ricostruzione leggera, al 2001 infatti il 90% degli interventi è concluso, mentre quella pesante a fine 2008 risulta essere completa al 66%. La ricostruzione integrata e i relativi PIR hanno fatto più fatica ad affermarsi arrivando al 2008 con il 29% di opere concluse e il 31% in corso. (Nimis, 2010)

Seppur con delle criticità la gestione del terremoto umbro-marchigiano ha saputo indirizzare sul territorio intenzioni e progettualità pragmatiche, in grado di produrre risultati non solo di riparazione, ma di miglioramento sismico e di recupero organico. Nello specifico la Regione Umbria ha organizzato un processo completo e coerente, attraverso modalità standardizzate in cui tutti gli attori hanno partecipato attivamente. Si delinea perciò un modello trasparente in cui è possibile analizzare ogni fase e ogni scelta, rispetto ai principi prefissati e ai risultati ottenuti.

Ruolo della popolazione nel post sisma

A partire dal giorno dopo l'evento sismico, per la paura e i danneggiamenti alle strutture, tutta la popolazione colpita è costretta a uscire dalle abitazioni e trovare una sistemazione. Grazie all'istituzione dell'organo della Protezione Civile viene garantito un immediato soccorso, anche se sono stati denunciati dei ritardi nelle frazioni montane più isolate in cui si è atteso due o tre giorni prima dell'arrivo dei soccorritori.
La cultura e la preparazione delle comunità, unita alle avvisaglie del mese precedente hanno portato le istituzioni e la popolazione stessa ad uno stato di allerta tale da garantire la riduzione delle potenziali vittime. Ovviamente il terremoto è un evento che pone la riconsiderazione di molte questioni, personali e collettive, ma è anche vero che questi territori, da sempre sismici, hanno sviluppato una resilienza e dei saperi intorno al tema in grado di essere solide basi per la ripartenza. E' per questa ragione che è comprensibile e adatto il tipo di approccio scelto per la ricostruzione. Il territorio interessato ricopre una vasta area, composta da molteplici contesti territoriali e comunità, tutte accomunate da peculiarità simili in cui il "far da sé" è sintomo di una consapevole autonomia, tipica di chi vive negli appennini e nelle zone montane.
I centri di ascolto, promossi della Regione Umbria e capillari sul territorio, hanno consentito il monitoraggio della popolazione, rispetto ai suoi stati d'animo ma anche a tutte le forme di solidarietà e mutualismo venute man mano a crearsi. Le

reazioni scaturite dall'evento sono molteplici, rispetto alle fasce di età e all'ubicazione dell'insediamento. Nei centri montani l'attivazione e la resistenza alla situazione di disagio è stata maggiore grazie alla capacità di arrangiamento che il luogo richiede. Nei centri intermedi e nelle città più grandi invece i fenomeni riscontrati riguardano lo sviluppo di forme di partecipazione politica e di interessamento verso il processo e gli esiti della ricostruzione. Anche le forme di protesta sono puntuali o riconducibili ai centri più grandi, sebbene minime rispetto ai terremoti passati. (Sacchi, 2007) Un problema attorno al quale l'intera comunità interviene avviene nelle primissime fasi del sisma, quando la Protezione Civile propone di accentrare in luoghi prestabiliti i villaggi temporanei per effettuare un coordinamento più efficace. In quel momento le volontà delle comunità si fanno sentire, soprattutto da parte di quelli che oltre al forte attaccamento hanno una attività economica da mantenere, come allevatori e agricoltori. Allo stesso tempo nascono forme di autogestione comunitarie che non si sviluppano maggiormente come in Friuli, limitandosi ad essere un sostegno morale per le famiglie. La possibilità di installare la struttura temporanea nel territorio ha incentivato il ritorno alla "normalità", se così si può definire, e alle pratiche quotidiane in cui l'ambiente familiare risulta essere più stabile. Inoltre, il ruolo fondamentale dei privati nell'elaborazione dei PIR ha permesso un confronto diretto con le amministrazioni rispetto a qualsiasi tipo di disagio o perplessità.

Di fatto sia le modalità di soccorso disposte nella fase emergenziale, che si parli di container o casette, sia l'approccio relativo alla ricostruzione non hanno causato la mobilitazione sociale a livello locale che in altri contesti è avvenuta. Con questo non s'intende dire che per questo terremoto non sono presenti forme di mutualismo e solidarietà, tutt'altro, ma per la comunità sentirsi parte attiva del processo ha significato avere coscienza del ruolo e degli attori istituzionali di riferimento a cui rivolgersi.

Effetti della ricostruzione

A circa quindici anni dal sisma del 1997 la ricostruzione può definirsi conclusa, nonostante le difficoltà iniziali di avvio del processo e la grande quantità di interventi da sostenere, alcuni dei quali anche molto complessi. La volontà di recupero delle strutture attraverso il miglioramento sismico delle stesse, del mantenimento della popolazione nei territori e della massima trasparenza del processo possono definirsi attesi.

Rispetto agli eventi passati, in cui la parola sviluppo viene sempre associata ad interventi ex novo caratterizzati dall'inserimento di nuove funzioni nel territorio, in questo caso ciò non avviene. La lungimiranza delle Regioni ha garantito un attento recupero del patrimonio urbano, sia pubblico che privato, in cui i tessuti urbani hanno subito un processo di rinascita non discordante dal passato, ma proiettato al futuro secondo una visione organica. La ricostruzione fisica ha garantito la diminuzione della vulnerabilità al rischio sismico degli insediamenti e, di conseguenza, ha offerto occasioni di sviluppo grazie alle migliori condizioni dell'abitare. Da questo momento in poi la prevenzione sismica diventa un importante traguardo da raggiungere, in particolare per la Regione Umbria che nel 2005 all'interno della propria legge urbanistica Regionale n.11/2005 introduce la Struttura Urbana Minima (SUM), ovvero una metodologia di analisi da inserire all'interno del PRG di ogni comune, in cui viene definita la parte di città che deve necessariamente rimanere attiva a seguito di una qualsiasi emergenza in modo tale da garantire la corretta gestione dei soccorsi e la funzionalità della città.

I risultati urbanistici rispettano lo slogan "Dov'era com'era" stabilito all'inizio del processo e l'utilizzo dei PIR ha conservato e rafforzato la matrice urbana migliorandone le prestazioni. La ricostruzione in questo senso ha seguito due binari: quello relativo alla ricostruzione del patrimonio storico-artistico o ai monumenti identitari, come la Basilica di San Francesco, con tempi di realizzazione ridotti; quello della ricostruzione in loco o ex novo delle residenze o di interi comparti edilizi con tempi molto più dilatati. Il mantenimento della popolazione e l'attiva partecipazione hanno inoltre consentito una ricostruzione senza grandi ostacoli che talvolta è apparsa forse troppo standardizzata e asettica, ma che ha garantito un corretto funzionamento del processo e del risultato. Il terremoto, ma principalmente la fase post sismica, implica la riconsiderazione del territorio soggetto alla distruzione. L'entità dei finanziamenti che arrivano a seguito di un tale evento comporta inevitabilmente interessi di vario genere e da parte di vari attori;

interessi che possono condurre anche alla completa trasformazione del paesaggio e del territorio, io Belice ne è un esempio. Questo spiega la grande attenzione riservata al mantenimento della popolazione in loco e a tutte le attività finalizzate a questo obiettivo durante la fase emergenziale, come la prosecuzione dell'anno scolastico, l'istituzione di centri di ascolto per i terremotati (Toni, 2007) o la realizzazione della sede di Protezione Civile a Foligno come centro nel quale coadiuvare le forze nella fase emergenziale.

L'arresto dei fenomeni di abbandono e l'attento recupero strutturale hanno indirettamente rafforzato anche il settore economico. Abbiamo già detto che in quegli anni nell'Italia centrale si afferma con forza il settore turistico ed è per questo che nella fase della ricostruzione non si nota un vertiginoso calo delle presenze. Al contrario, queste ultime sono rimaste costanti perché il territorio, seppur con dei disagi, ha mantenuto la sua forte attrattività e offerta.

Una critica che è possibile fare riguarda il risultato complessivo in relazione agli strumenti e alla ricostruzione. Se l'impostazione ha portato ad una ricostruzione migliorativa e in tempi accettabili, non sempre e non per tutti i Comuni lo strumento

> *"E' improprio affidare alla ricostruzione post-terremoto la soluzione di problemi di sviluppo non precedentemente impostati e avviati a soluzione; piuttosto la ricostruzione può e deve ricreare o migliorare le condizioni per lo sviluppo, eliminando quantomeno gli ostacoli precedentemente legati al cattivo stato delle risorse antropiche"* [28]

dei PIR ha apportato significative riconversioni in termini di sviluppo.

In conclusione si afferma che il processo è stato in grado di comprendere il territorio ed impostare scelte consapevoli calibrando obiettivi e strumenti. La componente strategica ha permesso talvolta anche di direzionare il percorso e sebbene alcune lungaggini, il terremoto di Umbria e Marche esibisce una varietà di punti di forza e buone pratiche. D'altra parte si rafforza l'idea che per avere un ottimo risultato e sviluppo è necessario avere una prospettiva del percorso che la comunità e la città intendono percorrere a monte e indipendentemente dal fenomeno sismico.

---

28 Nigro, Fazio (2007), "Il Territorio rinnovato. Uno sguardo urbanistico nella ricostruzione in Umbria 1997-2007", QuattroGemme, p.126

Casi emblematici

Nocera Umbra

Il comune di Nocera Umbra resta uno dei casi emblematici della terremoto 1997 a causa degli effetti negativi che si sono susseguiti dopo l'evento. Prima del sisma Nocera ha una buona attrattività turistica. Borgo medievale incantevole, arroccato su una collina e cinto dalle mura urbiche ben preservate. Le attività principali, come in molti comuni del centro Italia, si poggiano su agricoltura e artigianato e il contesto paesaggistico permette un ottimo benessere di vita. Alla data del sisma il Comune conta 5.893 abitanti, l'80% dei quali sono costretti a lasciare le proprie abitazione e l'intero centro storico. Fortunatamente il disastro non provoca nessuna vittima, ma il tessuto urbano è quasi del tutto inagibile. Il centro storico per due anni resta zona rossa e questo innesca fenomeni di abbandono totale.
Ricostruire ex novo è senz'altro più veloce di recuperare un'intera area disastrata per cui si delocalizzano in periferia i principali servizi. Inoltre le incomprensioni riguardanti i PIR non hanno velocizzato l'avvio del processo. Il prolungamento della ricostruzione del centro storico, ultimata solo nel 2016, ha rafforzato il fenomeno dello spopolamento iniziato alla data del terremoto per cui ad oggi troviamo un centro perfettamente ricostruito in ogni sua parta, ma vuoto. I ritardi sono attribuibili alle difficoltà procedurali nella formazione delle UMI, ovvero al compromesso tra i diversi proprietari facenti parte del consorzio obbligatorio che spesso si è rivelato di difficile formulazione. (AA.VV. per Macramè, 2012)
La battaglia più impegnativa dell'amministrazione attuale è proprio il rientro della popolazione che per 20 anni ha abbandonato i luoghi. L'aspetto positivo è che oggi Nocera Umbra ha valorizzato il suo patrimonio, ricostruito quello distrutto e migliorato a livello sismico gli edifici residenziali e collettivi.

Foligno

Il comune di Foligno è uno tra i comuni più grandi del cratere. Alla data dell'evento conta 55.000 abitanti e l'impostazione metodologica ha riservato garantito un miglioramento del tessuto storico, ad oggi ben visibile. Rispetto a Nocera Umbra, il Comune è localizzato in pianura e i trend socio economici alla data del sisma sono positivi. L'evento ha comportato il danneggiamento di molte strutture storiche e monumentali, come il torrino del Palazzo Comunale e, come in altri centri si è attivato l'allontanamento della popolazione verso zone periferiche più recenti.

Diversamente da altri casi però, per Foligno il terremoto è stata l'occasione per migliorare l'assetto urbanistico storico, in particolare per quelle zone in degrado o decontestualizzate presenti già prima del sisma. L'amministrazione è stata in grado prontamente di affrontare i disastri e di conseguenza la ricostruzione. Il Comune elabora un piano approfondito contentente la mappatura del centro che ha permesso un tempestivo interevento dei vari soggetti.

Il PRG, adottato prima dell'evento, ha saputo direzionare con consapevolezza tutti gli interventi, mentre lo strumento il PIR, è riuscito a mettere insieme i diversi proprietari positivamente grazie al supporto dell'amministrazione. Oggi Foligno ha cambiato volto. Innumerevoli sono stati gli interventi volti al miglioramento sismico e della qualità degli spazi. Nella fase della ricostruzione la popolazione ha saputo attivarsi, conducendo esperienze associative che hanno dimostrato la dinamicità e la volontà di riappropriarsi del centro. Di conseguenza si nota la inversione di alcune dinamiche, di cui la più importante è il rientro della popolazione nel centro a seguito della riapertura di servizi, locali e funzioni che restituiscono un nuovo volto alla città.

L’AQUILA2009

Inquadramento storico nazionale

Il terremoto che interessa la Regione Abruzzo nel 2009 si inserisce in un contesto nazionale in crisi e in periodo storico nel quale si alternano eventi positivi e negativi. Ormai l'Italia, come tutte le nazioni, vive appieno gli effetti della rivoluzione in merito ai processi di globalizzazione e di innovazione tecnologica iniziate negli anni '90. Se questi aspetti possiamo definirli a scala globale, sono presenti altri fattori di più piccola scala che allo stesso modo trasformano il contesto nazionale. Nel primo decennio del nuovo millennio entra in vigore la moneta unica e la situazione economica italiana, già problematica, si aggrava con la potente crisi finanziaria ed economica internazionale. Nel 2008 la diminuzione del PIL impedisce al paese di crescere e di conseguenza di affrontare le ripercussioni della crisi, investendo anche l'aspetto sociale.

La lunga crisi ha inciso inevitabilmente anche a livello territoriale trasformando i rapporti tra pubblico e privato e le modalità di intervento sul territorio. Il decentramento adoperato negli anni '90 si è rafforzato, ma i concetti di pianificazione strategica, di sostenibilità ambientale e l'impossibilità di continuare la logica dello sviluppo illimitato hanno spostato l'attenzione dal contenuto al processo, ovvero alle modalità, ai ruoli e alle responsabilità con cui si arriva ad un determinato obiettivo. Ovviamente la produzione di strumenti urbanistici è man mano diminuita e l'assenza di una normativa organica in materia di pianificazione territoriale ha implicato una progressiva differenziazione tra le diverse Regioni, rispetto alle modalità di approccio e all'evoluzione degli strumenti.

A livello urbanistico nel 2001, la riforma del titolo V della costituzione, segna un sostanziale passo in avanti. L'urbanistica diventa Governo del Territorio (GdT), racchiudendo al suo interno tutti i processi settoriali che intervengono sulla città e che necessariamente devono essere integrati. Di fatto si definisce l'urbanistica una parte del concetto più generale del GdT.

Ai nuovi principi di flessibilità, sussidiarietà e cooperazione riguardanti la pianificazione territoriale si inserisce anche un altro importante avvenimento utile per la descrizione del terremoto aquilano. Nel 2001, la giovane Protezione Civile, viene riformata e due sono i fattori che si intendono analizzare. Il primo riguarda il passaggio dei poteri dello Stato in materia di Protezione Civile in mano al Capo del Consiglio, il quale ha il ruolo di coordinamento operativo. Il secondo punto, forse il più interessante, è l'inserimento della parola "grandi eventi" tra i temi in cui il governo può intervenire tempestivamente,

affiancandola e mettendola sullo stesso piano delle situazione di emergenza causata dai disastri. Di fatto quindi tutto ciò che il Governo definisce "evento eccezionale" lo induce a poter operare in deroga alla normativa. L'emergenza diventa il pretesto per poter avanzare qualsiasi tipo di intervento, inattuabile in una situazione ordinaria. La dilatazione dei compiti conferisce alla Protezione Civile un ruolo fondamentale nella gestione di queste dinamiche, che diventerà decisivo in Abruzzo.
Anche il livello sociale ha subito trasformazioni causate da temi e avvenimenti che caratterizzano il decennio, come l'immigrazione, l'invecchiamento della popolazione, il lavoro e l'avvento dei social network. Tutti fattori che hanno contribuito a l'intensificarsi di fenomeni individuali e collettivi del tutto nuovi. La società è divenute più complessa, come più complesse risultano essere l'integrazione e le interrelazioni. Il decentramento dei poteri e i nuovi concetti di partecipazione, anche se in maniera diversa nel territorio, hanno sicuramente dato la possibilità ai cittadini di sentirsi parte integrante delle scelte della città.

Inquadramento contesto locale

L'evento drammatico del 2009 investe per la prima volta una città capoluogo e i suoi comuni limitrofi. Tutti gli insediamenti hanno origine antica e conservano notevoli caratteristiche di pregio per il patrimonio storico e culturale della Regione. Il territorio è storicamente soggetto a terremoti, nonostante alla data dell'evento il tema non sia centrale tra gli abitanti, come spesso avviene in molte zone sismiche d'Italia (Guidoboni e Valensise, 2011). Alle porte dell'Aquila una scritta recita *"Immota manet"*, ovvero "rimane ferma", "ben salda a terra". Purtroppo invece sono tantissimi i terremoti che, pezzo dopo pezzo, la distruggono e la trasformano e quello del 2009 è solo l'ultimo evento che nuovamente ha portato al collasso del centro storico e della città intera.
A livello morfologico la zona è ubicata nell'Appennino, zona montuosa, ma ricca di altopiani fertili e vegetazione. L'alto tasso di naturalità e le rilevanze paesaggistiche hanno permesso l'istituzione nel 1991 del Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga. Si preserva quindi una struttura territoriale in parte inalterata, soggetta tuttavia in alcune particolari zone a dinamiche in linea con quelle nazionali.
Per descrivere al meglio lo stato pre-sisma è necessario però fare un distinguo, infatti le caratteristiche del capoluogo sono nettamente differenti a quelle dei piccoli comuni

che lo circondano. Lo sviluppo che interessa l'Aquila negli anni del boom economico vede la città crescere notevolmente. Inizia un processo di frammentazione del territorio, in cui da un lato aumentano progressivamente i servizi e le offerte, dall'altro i nuclei del circondario si espandono attraverso la costruzione di aree industriali. Il risultato è un territorio policentrico, talvolta decontestualizzato, che riassume appieno il concetto di "città diffusa". Al contrario, i centri montani non aumentano molto la loro dimensione. Sono in molti durante gli anni che scelgono di abbandonare i paesi a favore di migliori condizioni di vita. La composizione sociale di conseguenza, oltre a decrescere, vede una maggioranza di anziani, poche possibilità lavorative e bassi redditi.

A livello economico l'intero territorio vive una profonda crisi che si riflette nell'incapacità di attrarre investimenti e risorse umane, tipiche di un contesto dinamico. La città dell'Aquila nel corso dei decenni ha abbandonato la vocazione agricola a favore dell'industria che in realtà non ha mai avuto lo slancio desiderato. Ciò nonostante il capoluogo ha saputo concentrare diverse attività terziarie, incentrate sull'università e sui settori di ricerche di eccellenza legate al Parco del Gran Sasso. Questo ha prodotto una consistente presenza di studenti universitari fuori sede che grazie agli affitti garantivano buoni flussi di reddito. Il settore trainante nei comuni più piccoli invece è ancora legato all'attività agricola e in maniera differenziata tra contesto e contesto a quella del settore turistico.

A livello urbanistico il territorio, rispetto al passato, ha una buona struttura pianificatoria. La Regione è dotata di un Piano Paesistico Regionale, elaborato nel 1990 e aggiornato nel 2004. I comuni sono tutti dotati di un PRG o di un Piano di Fabbricazione. Le criticità riscontrabili sono quelle legate all'aggiornamento degli strumenti. Infatti al momento del sisma, sia la Regione che la città dell'Aquila stanno elaborando nuovi piani in grado di recepire le innovazioni portate dai nuovi saperi. Nello specifico nella città dell'Aquila è in corso la redazione di un Piano Strategico Generale in sostituzione dell'ormai datato PRG del 1975. Il nuovo strumento non viene adottato e con il terremoto l'amministrazione è costretta inevitabilmente alla sua rielaborazione per apportare le modifiche necessarie in considerazione delle nuove dinamiche presenti e delle risorse sopraggiunte.

In conclusione, si può affermare che l'area è dotata di una pianificazione territoriale e locale, ma l'arretratezza degli strumenti e la rielaborazione in corso influiscono sulla tempestiva capacità di risposta del territorio durante le fasi post sisma.

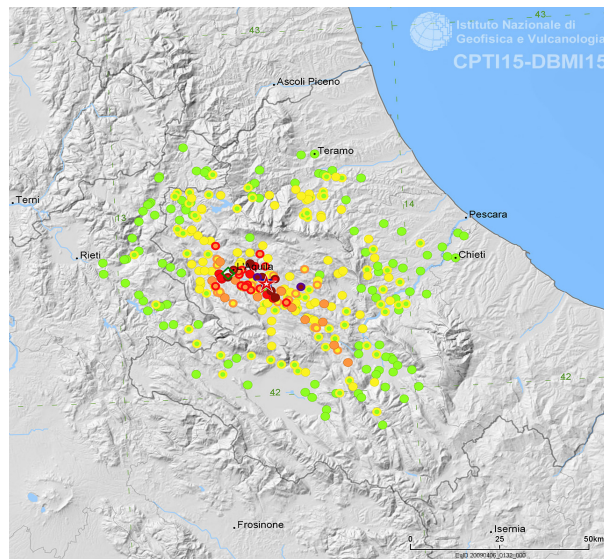



Fig. 18 Localizzazione terremoti (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia)

Impatto

Il terremoto aquilano viene ricordato tristemente dall'intera Nazione, non solo per le morti e l'estesa distruzione del patrimonio artistico e storico, ma soprattutto per il tipo di gestione, che dopo numerosi interventi in altri contesti, cancella completamente esperienze e saperi proponendo un approccio che riserva molti aspetti negativi di breve, medio e lungo termine.

Dopo sei mesi di episodi sismici ininterrotti e di numerose allerte e polemiche da parte della popolazione, il 6 aprile 2009, una grave scossa di magnitudo 5.9 e d'intensità dei danni di IX°-X° della scala Mercalli, colpisce il territorio aquilano e alcuni paesi limitrofi in un'area compresa in 3.535 kmq.

Il giorno precedente sono due le scosse che allertano la popolazione, la prima nella tarda serata del 5 aprile e l'altra a 00:39 del 6 aprile, a poche ora di distanza dalla precedente. Le persone iniziano a preoccuparsi seriamente e, anche senza uno stato di allerta ufficiale, in molti dormono in macchina o in alloggi di fortuna. A queste due scosse ne sussegue subito un'altra, la più forte alle 3:32 della notte. I danni si estendono in circa 300 località, di cui 45 risultano sostanzialmente danneggiate. Per la prima volta dal dopoguerra ad essere colpito non è un territorio dell'appennino interno, isolato o di piccole dimensioni, bensì la città capoluogo della Regione Abruzzo che vede l'epicentro a pochi chilometri dalle sue fondamenta.

I paesi maggiormente colpiti sono Santo Stefano di Sessanio, Castelvecchio Calvisio, San Pio, Villa Sant'Angelo, Fossa, Ocre, San Demetrio ne Vestini e i centri dell'Altopiano delle Rocche, ma sono le frazioni e il centro storico dell'Aquila ad avere i danni più grandi. Il centro storico dell'Aquila raggiunge circa l'80% di inagibilità, con danni strutturali e crolli parziali tra residenze ed edifici collettivi, come la ormai nota "Casa dello Studente" in cui muoiono 8 ragazzi. I danni contemplano anche centri più piccoli quasi completamente rasi al suolo. La città di Onna ne è un esempio con l'80% dei crolli e il restante 20% di inagibilità. Inoltre, da quella data fino a luglio 2009 si registrano, più o meno intense, oltre 2.000 scosse che inevitabilmente alimentano lo stress della popolazione e la gestione dell'emergenza.
L'evento ha provocato 308 vittime e un elevato numero di sfollati da soccorrere, molti dei quali sono spinti dalla paura di tornare nelle abitazioni piuttosto che dall'effettiva lesione della propria abitazione (Nimis, 2010). Si contano 65.000 sfollati, di cui la maggior parte residenti nel capoluogo, per una popolazione totale residente nell'area colpita di 100.000 persone, ovvero il 70%. Considerando la vivacità del tessuto insediativo, con la presenza delle università, studenti e accademie militari della fase pre-sisma, il terremoto e il recupero successivo sono stati uno spartiacque in cui scelte e obiettivi sono ricaduti nel territorio e nelle relative dinamiche socio-economiche. Quando si parla di ripercussioni sul territorio è perché il caso aquilano è tristemente noto per i telegiornali che elogiano il 30% di share riguardo ai servizi di cronaca, per le telefonate intercettate di imprenditori felici dei futuri guadagni portati dall'industria del terremoto e dalle innumerevoli scelte urbanistiche, emergenziali e non, che hanno svuotato il senso di città, divenuta mero contenitore di abitanti e servizi.

Soccorsi e fase emergenziale

Non è logica comune in Italia apprendere dalle esperienze passate per interpretare e trarre lezioni per il presente. Se è vero che ogni contesto ha le sue peculiarità, le sue dinamiche sociali, culturali ed economiche, ad ogni nuovo evento ci si trova sempre impreparati e costretti a pensare il nuovo modello da applicare, relativo all'emergenza e alla ricostruzione.
Dopo un'ora dalle 3:32 di lunedì 6 aprile, la macchina della Protezione Civile è presente

sul posto. Ormai ben strutturata rispetto alla data della sua istituzione e soprattutto consapevole della grave situazione e delle possibili vittime, l'organo inizia fin da subito l'attività di ricerca tra le macerie. Gli obiettivi principali nelle prime sono proprio la ricerca dei sopravvissuti, l'allestimento delle mense, dei servizi e ovviamente dei campi tenda. A 48 ora dal sisma, lavorano sul territorio più di 10.000 operatori tra volontari, carabinieri, vigili del fuoco e, nel frattempo, il numero degli sfollati aumenta progressivamente raggiungendo quasi le 70.000 unità.
La fase emergenziale viene gestita in due fasi consequenziali in nome di un nuovo approccio operativo. Nel caso aquilano la Protezione Civile e il Governo Italiano, con a capo Silvio Berlusconi, verticalizzano nuovamente la gestione, dopo anni in cui la politica di decentramento ha dato buoni esiti. La strategia riprende lo slogan friulano "dalle tende alla case". Se in Friuli ciò non si è avverato, nel 2009 la formula non solo si ripropone, ma si potenzia maggiormente. Di fatto le fasi prevedono un primo alloggio nelle tendopoli in attesa del passaggio ad abitazioni definitive. Niente più prefabbricati, niente soluzioni provvisorie, bensì una complessa opera di urbanizzazione del territorio per un totale di 19 new town, provvisorie per gli sfollati ma definitive per la città. Di interessante rilevanza sono le tempistiche in cui questa proposta avviene. Sceso dall'elicottero, l'8 aprile 2009, il premier comunica la notizia al sindaco dell'Aquila Massimo Cialente illustrando un progetto di 4.500 nuovi alloggi, probabilmente ben custodito in un cassetto e pronto per ogni buona ed allettante occasione.
Procedendo per step, l'assistenza della popolazione nella prima fase risulta efficiente, a due giorni dall'evento le soluzioni sono così predisposte:

Fig. 19 Soccorso abitativo post-sisma (Guidoboni e Valnesise, 2011)

La centralizzazione delle scelte produce la massima militarizzazione dei campi e delle zone rosse e questo produce notevole stress della popolazione, che oltre ad essere soggetta a continue scosse di assestamento è costretta anche a vedere alcuni diritti repressi.

Inizia così un periodo di contrasti, speculazioni e censura. La televisione manda servizi confezionati, in cui si vede solo ciò che si vuol far vedere. Ogni immagine giudicata scomoda non viene mandata in onda e solo a settembre 2009 tutto questo riesce ad emergere mettendo in dubbio molte delle cose svolte fino a quel momento. Il documentario di controinformazione della giornalista Sabina Guzzanti, “Draquila. L’italia che trema” mostra situazioni agghiaccianti. La popolazione nelle tende militarizzate in alcuni casi non ha la possibilità di riunirsi per fare il punto della situazione, sono vietate le assemblee e la sensazione di una eccessiva protezione da parte di tutte le forze armate diventa giorno dopo giorno più scomoda.
Parallelamente alla vita nelle tendopoli gli operai lavorano giorno e notte per la costruzione del progetto C.A.S.E. (Complessi Antisismici Sostenibili Ecocompatibili), ovvero delle 19 new town che avrebbero permesso il passaggio “dalle tende alle case”. L’obiettivo è la consegna in 5 mesi di edifici antisismici completi di ogni opera di urbanizzazione, arredati e il sobrio regalo del premier ai terremotati di una bottiglia di champagne per festeggiare. Champagne ovviamente italiano.
La sfida di ridurre al massimo i tempi di consegna necessita, come già detto, di un potere centralizzato per una più scorrevole gestione. E’ così che viene individuata come figura cardine dell’intervento il capo della protezione civile, Guido Bertolaso, che grazie a poteri speciali diventa il commissario straordinario per la ricostruzione d’Abruzzo. Questi poteri speciali non riguardano solo la parte dei soccorsi, ma anche quella della costruzione del Progetto C.A.S.E.

> *“Ovviamente, anche nella gestione emergenziale degli altri terremoti, lo Stato ha fatto ricorso alla concentrazione del potere in un unico soggetto. Mai però la figura del commissario alla ricostruzione è coincisa con quella del capo della protezione civile; e mai, fino al 6 aprile scorso, i compiti del commissario sono stati dilatati fino a ricomprendere, nella gestione dell’emergenza, anche le funzioni dell’urbanistica.”* [29]

La prima fase si chiude come promesso in tempi record, a Dicembre già tutta la popolazione è all’interno delle new town. I nuovi insediamenti prevedono moduli abitativi distribuiti

---

29 G.J.Frisch, “Il terremoto dell’Aquila. Pianificazione dell’emergenza e urbanistica” in <<Democrazie e Diritto>> n.1, 2010, pag 6

su 3 piani e completamente antisismici, ricompresi un'area urbanizzata a tutti gli effetti. Tuttavia il progetto non riesce a soddisfare il fabbisogno abitativo per cui vengono predisposti spazi temporanei per l'installazione di MAP (Moduli abitativi Provvisori) che ospitano 480 sfollati. In conclusione a fine gennaio 2010 i terremotati hanno una sistemazione per affrontare il periodo della ricostruzione, mentre il loro centro storico è fermo a quella notte di primavera 2009. Rispetto ad altre gestioni passate, la fase emergenziale aquilana pur se con le sue molteplici ombre ha ripristinato la situazione in tempi mai raggiunti prima. Viene a formarsi una situazione molto delicata. Da un lato le new town hanno trasformato irrimediabilmente la città, si è consumato suolo e costruito quartieri dormitorio che nulla hanno a che vedere con il senso dell'abitare un luogo. Dall'altro lato le interviste, gli articoli riportano una popolazione che, stremata dai mesi in tenda, è consapevole della tempestività con cui ha ricevuto l'alloggio e per questo non fa altro che ringraziare chi ha messo in moto tutto l'intervento non riuscendo ad analizzare l'intervento in una prospettiva a lungo termine, in cui l'unico interesse si rivela essere quello economico e di sfruttamento del territorio.

L'efficienza è indiscussa, nonostante lo stato di emergenza si sia protratto fino a dicembre 2012 portando così una interminabile sensazione di instabilità per le popolazioni. Il problema vero è dietro alle modalità con cui si è raggiunto tale traguardo, ovvero a discapito della comunità tagliata fuori da qualsiasi tipo di scelta e della città che oggi si trova con 19 nuclei urbani da gestire, alcuni dei quali, dopo 9 anni, già in forte stato di abbandono e degrado. La gestione emergenziale dunque sottolinea quanto lo spazio debba essere pianificato in ogni sua componente, anche in emergenza e come, decisioni top-down non riescono a radicarsi nel territorio perché non frutto di un processo condiviso.

Approccio, scelte ed obiettivi

Il post-sisma aquilano propone approcci differenziati nei diversi periodi. L'approccio di tipo centralizzato della prima fase emergenziale, in cui enti amministrativi e popolazione vengono individuati come soggetti beneficiari, viene sostituito da un approccio più decentrato per la fase di ricostruzione. La gestione dell'emergenza si è attuata in base a scelte non condivise e, grazie allo stato di emergenza, in deroga a tutto il sistema normativo vigente. In assenza di qualsiasi processo di condivisione le trasformazioni si sono attuate anche di fronte alle innumerevoli proteste della società svolte nei primi mesi, la quale richiede un processo non indirizzato esclusivamente al settore edilizio come quello relativo al Progetto CASE.

Con la conclusione delle new town nel gennaio 2010 si conclude anche il ruolo decisivo dello Stato e della Protezione Civile e parallelamente si apre una nuova fase, con la nomina del Presidente della Regione a Commissario Delegato alla Ricostruzione. In questo decentramento le amministrazione comunali vengono riconosciute come soggetti con specifici ruoli e compiti, seppur non allo stesso livello degli organi sovraordinati.

Come per ogni terremoto nei primi mesi si discute anche di una possibile Aquila 2.0, ma l'opzione viene subito accantonata per un modello più vicino all'impostazione "Dov'era, Com'era".

Gli obiettivi che vengono riconosciuti fondamentali per la ricostruzioni sono frutto delle considerazioni antecedenti al sisma, ma soprattutto di quelle nate per contrastare gli esiti del disastro. A fronte delle criticità e dei rischi si pone l'attenzione su tre macro temi:

- Riabitare la città. Oltre al ripristino dell'ingente patrimonio storico e architettonico andato perso, soprattutto nel tessuto storico, si intendono ripristinare le funzioni principali costrette a delocalizzare data l'assenza di spazi;
- Rilanciare l'economia. Ripartire dalle vocazioni endogene del territorio per valorizzarle, attraverso l'opportunità data dal nuovo scenario post-sisma;
- Risaldare le reti sociali. Considerando la frammentazione già presente prima dell'evento e maggiormente presente dopo l'evento, si intende garantire un'alta qualità di servizi, spazi verdi, accessibilità e occasioni di partecipazione per ricostituire l'identità dei luoghi. (Linee di indirizzo strategico, Comune dell'Aquila)

L'importante novità che si riconosce nel processo di ricostruzione aquilano è il passo in

avanti legato al principio che lega tra loro tutti gli obiettivi. Di fatto viene riconosciuta per la prima volta la pianificazione strategica come legante per tenere saldi tutti gli interventi, sia fisici che economici, all'interno di uno strumento maggiormente pragmatico e flessibile. Inoltre, proprio in questo senso viene intrapreso uno studio dal Ministero della Coesione Sociale, incentrato su una strategia di futuro sviluppo economico dell'area che non si limiti alla mera ricostruzione fisica, ma che guardi alla struttura socio-economica di lungo periodo. Questo approccio è sicuramente più incentrato sulla città dell'Aquila piuttosto che sui comuni dell'intero cratere. Tuttavia, è vero anche risollevando il capoluogo, di riflesso anche gli altri comuni ne avrebbero beneficiato.

Quadro normativo, ruoli e strumenti

Con l'istituzione dello stato di emergenza, il 28 aprile 2009 con il decreto-legge n.39/2009 arrivano anche i primi provvedimenti in aiuto alle popolazioni terremotate. Le misure per fronteggiare l'emergenza sono numerose e diversificate. Si sospendono alcuni contributi relativi alla previdenza, alle utenze, vengono elargite somme di denaro per gli sfollati ed istituito un conto corrente per le donazione nazionali ed internazionali. Il decreto viene poi convertito con alcune modificazione a fine giugno nella legge n.77/2009 la quale definisce che il piano di ricostruzione, attraverso linee strategiche, deve assicurare la ripresa socio-economica e la riqualificazione del tessuto urbano in modo da facilitare il rientro delle popolazioni terremotate.
La centralizzazione di tutti i poteri ha portato alla massimizzazione degli interventi nella fase emergenziale, lasciando molto vaga la fase di ricostruzione. Questa scelta di percorso, perseguita dalla stessa legge, è figlia del momento storico in quanto la crisi nazionale iniziata nel 2008 si ripercuote inevitabilmente anche nell'economia locale.
Per accentrare l'attenzione sull'accaduto e rivalutare la sua immagine nell'estate del 2009 il capo del Governo decide di spostare la sede del vertice del G8 proprio a L'Aquila, tra macerie e persone sfollate per dare un segnale forte a favore della ripresa. Arrivano personalità di spicco da tutte le parti del mondo e la città non può farsi trovare impreparata. Da un lato il vertice garantisce la riqualificazione di alcune parti del territorio aquilano, dall'altro l'impiego di risorse e di tempo per un intervento non strettamente collegato al sisma produce non poche polemiche.

La prima fase emergenziale si conclude a gennaio 2010 con il trasferimento dei poteri al Presidente della Regione Gianni Chiodi. Con l'arrivo della primavera iniziano anche i primi lavori di messa in sicurezza degli edifici e le prime opere di ripristino degli edifici leggermente lesionati e si procede all'avvio della ricostruzione. Tuttavia in questo momento sono ancora pochi gli interventi iniziati a cui si aggiungono molteplici rallentamenti e problematiche legate alla rimozione delle macerie. La grave situazione mobilita l'opinione pubblica sul tema producendo iniziative, popolari ed istituzionali, e prese di posizione.
E' in questo clima che viene emanato il Decreto del Commissario delegato per la Ricostruzione n.3/2010 che va a integrare la legge 77/09. L'attuazione della ricostruzione viene predisposta al livello più basso attraverso l'intesa tra Comune, Commissario Delegato (Regione) e Presidente della Provincia, per le materie di sua competenza. Al livello locale spetta: la perimetrazione dei centri storici, l'individuazione degli ambiti di ricostruzione, l'acquisizione delle proposte d'intervento, la verifica, l'identificazione degli aggregati e le attività preliminari alla costituzione dei consorzi; mentre i livelli sovraordinati mantengono compiti di controllo ed erogazione delle risorse finanziarie.
La strutturazione prevede la distinzione di due ambiti: quello dell'intero territorio comunale, dove vengono riconosciute modalità di attuazione e binari differenziati rispetto alla proprietà, pubblica o privata, del bene; e quello del del centro storico, che necessita invece di una progettazione quanto più unitaria possibile e di seguire un percorso parallelo per tutti gli edifici.
Nell'ambito comunale la ricostruzione pubblica si differenzia in base al tipo d'intervento, sia esso di edilizia scolastica, residenziale, pubblico-sanitaria o beni culturali. Il Commissario è chiamato ad attuare il piano di interventi urgenti per il ripristino di immobili pubblici in aperto dialogo con i soggetti coinvolti. L'edilizia privata al contrario, prevede l'attivazione del singolo cittadino che per intervento diretto procede tempestivamente al ripristino dell'edificio, o l'attivazione di gruppi di cittadini per le strutture condominiali.
Nell'ambito dei centri storici e delle relative zone rosse la legge riconosce, secondo gli obiettivi precedentemente affrontati Programmi Integrati, ovvero la ricostruzione procede per ambiti unitari, sempre di iniziativa privata attraverso l'istituzione di Consorzi Obbligatori e solo dopo la delimitazione dell'ambito da parte del comune. Gli edifici

pubblici di particolare interesse storico e culturale seguono un binario a se stante. Lo strumento in mano ai Comuni è il Piano di Ricostruzione, il quale racchiude al suo interno diverse dimensioni, quella urbanistica e quella strategica, che intervengono su: spazio fisico, economia e comunità sociale. La parte strategica consente di gerarchizzare gli interventi in base alle priorità ed inserirli in un cronoprogramma che permette di ridirezionare gli obiettivi, qualora fosse necessario, grazie a criteri di flessibilità.
Un aspetto rilevante del processo di ricostruzione, nello specifico del centro storico dell'Aquila capoluogo, è la priorità data a tutti gli interventi che non entrano in contrasto con la normativa urbanistica ordinaria.

> *"La realizzazione di interventi di tipo edilizio, che presentano caratteristiche di conformità al PRG, di sostanziale conferma del disegno e delle proporzioni del tessuto urbano, delle tipologie e dei caratteri storici devono essere favorite dall'amministrazione perché perseguono uno dei principali obiettivi di legge, quello di facilitare il rientro delle popolazioni colpite dal sisma."* [30]

La gestione della ricostruzione riprende per cui le fila intraprese nel terremoto di Umbria e Marche nel '97 identificando i cittadini come parte fondamentale del processo.
Tre anni dopo la scossa lo stato di avanzamento dei lavori non è da considerarsi ad un buon livello. La parte privata, seppur con dei ritardi, è partita ma interessando unicamente le aree periferiche. I cantieri della parte pubblica si aggirano intorno ad un 15%, mentre solo 22 dei 57 Comuni hanno adottato il Piano di Ricostruzione e di questi solo 4 hanno un buono stato di avanzamento. Le criticità riscontrate si ricollegano alla complessità delle procedure congiunta alla poca esperienze e competenza dell'apparato pubblico.
Nello stesso anno, 2012, anche il Ministero per la Coesione Territoriale, porta avanti un documento strategico a favore della ripresa dei territori colpiti dal sisma. Il Ministro Barca propone, attraverso un Programma Strategico proiettato al 2030, una strategia di sviluppo economico per il sistema territoriale dell'Aquila. Gli effetti negativi successivi al 6 aprile si ripercuotono infatti non solo nella distruzione fisica diffusa, ma sono intervenuti su tutte le dinamiche sociali ed economiche dell'insediamento.

---

30 **Comune dell'Aquila,** "IL PIANO DI RICOSTRUZIONE DEI CENTRI STORICI DI L'AQUILA E FRAZIONI.Linee di indirizzo strategico", **p.81**

In conclusione il processo di ricostruzione ha saputo trarre elementi positivi dai terremoti passati e riproporli nel proprio contesto. Dopo gli scandali iniziali e le imponenti trasformazioni urbanistiche si è saputo direzionare diversamente l'approccio a favore di pratiche decentrate. Oggi l'Aquila rappresenta il cantiere più grande d'Europa, la ricostruzione è ancora in corso e le dinamiche che sono trascorse portano con sé luci e ombre. Innovazione e ritardi che sicuramente hanno cambiato e cambieranno il volto della città che ancora soffre degli effetti indiretti del sisma.

Ruolo della popolazione nel post sisma

E' ormai noto che il terremoto ha effetti in vari settori della vita di uno specifico territorio. Sarebbe riduttivo cercare di analizzarlo esclusivamente sotto il punto di vista della rottura che interessa lo spazio fisico, comprendente edifici, strade e spazi pubblici. La rottura si contrappone tra il prima e il dopo ed investe soprattutto quello che è intangibile, ovvero la sfera sociale. In aggiunta, data la consistente popolazione da assistere, la scelta di centralizzare tutta la fase emergenziale ha accentuato maggiormente la frammentazione sociale già presente prima del sisma, soprattutto nelle aree periferiche. Da un giorno all'altro tutta la popolazione esce dalla propria abitazione e viene accolta in aree più sicure. C'è chi si ritrova in una stanza vista mare, chi lontano dal proprio comune e chi in una tenda con centinaia di persone.
Ad essere interessata questa volta è una città capoluogo e un numero così' elevato di vittime non si registra da tempo. Questi due fattori probabilmente incidono e suggestionano, tanto che l'impatto mediatico dell'evento ha una risonanza tale da mobilitare grandi quantità di persone. La solidarietà italiana in questi momenti è difficile da criticare. Arrivano nel cratere associazioni, imprese, mass media, oratori, enti amministrativi di tutte la nazione, volontari, musicisti, attori. Gli aiuti intervengo in vari settori e in diverse fasi: dal soccorso, ad attività legate alla socialità, alla raccolta fondi. Parallelamente anche la società civile è in fermento. Dopo la fase iniziale di completo disorientamento, le stringenti regole dei campi impongono una presa di posizione netta. Anche se in maniera piuttosto lenta si presentano organizzazioni popolari e fenomeni di autorganizzazione che rappresentano l'altra faccia della medaglia, mai del tutto raccontata dai telegiornali. All'efficienza, la tempestività, il Progetto C.A.S.E si contrappongo storie ben diverse. L'aquila concentra in sé molte "prime volte": la prima

volta che un terremoto interessa una zona densamente popolata, la prima volta che si riesce a concretizzare il passaggio diretto “dalle tende alle case”, ma soprattutto è la prima volta che attraverso i social network viene raccontata passo dopo passo una narrazione diversa dal “miracolo aquilano” tanto promosso dal premier, una memoria dal basso ricca di rivendicazioni e proteste.
Come avvenuto in altri terremoti, già nella fase emergenziale parte della popolazione si riunisce in associazioni e comitati con l’intento di produrre quella contro-informazione necessaria per risollevare l’Aquila dal triste destino che l’attende.
Un chiaro esempio è rappresentato dal Comitato 3e32, nato il giorno successivo al sisma con le finalità di resistere nel territorio ed attivare iniziative di partecipazione e dibattiti riguardanti la visione futura della città. Le attività del comitato sono di diversa natura. Una parte di queste assumono carattere critico nei confronti della gestione emergenziale e della ricostruzione. La prima protesta avviene dopo la notizia della realizzazione dei 19 nuovi insediamenti sparsi nel territorio, proteste che ovviamente rimangono del tutto inascoltate. Altre attività invece riguardano iniziative più concrete, che riescono a stabilirsi grazie alle relazioni uomo-territorio. Nei primi periodi per esempio i luoghi pubblici legati alla socialità, posizionati per la maggiore all’interno del centro storico, sono impraticabili. A questa viscerale necessità il comitato risponde in un primo momento con l’allestimento di un presidio autogestito in cui vengono attivati, oltre all’ospitalità, servizi ricreativi, culturali e informativi per il cittadino. Da questo primo presidio, riconosciuto come fondamentale da tutta la cittadinanza aquilana, il Comitato si impegna a recuperare nell’autunno 2009 un vecchio ospedale psichiatrico chiuso dopo il terremoto, grazie alla grande solidarietà giunta. Oggi quella struttura si chiama CaseMatte ed è uno spazio d’incontro dotato di una sala prove, di laboratori e per molti è diventato il nuovo cuore pulsante dell’Aquila ferita dal sisma. Le battaglie portate avanti dalla popolazione e per la popolazione si inseriscono nel settore sociale e politico-culturale, anche se in maniera meno frequente rispetto ai primi anni. Questo tipo di fermento cittadino ha portato alla consapevolezza che l’autodeterminazione è possibile e può produrre effetti positivi nel territorio e nel benessere delle persone, invertendo in parte i fenomeni di spopolamento, alienazione e frammentazione prodotti dopo il terremoto.
Il comitato 3e32 non è l’unico episodio in cui la popolazione ha preso posizione nei

confronti del processo di ricostruzione. Innumerevoli sono le iniziative popolari che negli anni si sono susseguite, talvolta ottenendo risultati concreti, talvolta rimanendo inascoltate. Come per il comitato, ma in ottica più generale, possiamo categorizzare due modalità di approccio, ovvero quella legata a forme comunicative di protesta e critica e quelle relative al "fare", concretizzando interventi anche se fuori dal processo istituzionale.

La cronaca nazionale si ricorda ancora il "popolo delle carriole", un gruppo di cittadini che spontaneamente nel 2009 invade la zona rossa del centro storico con delle carriole che man mano iniziano a riempire di macerie. L'obiettivo della protesta è la denuncia dello stato di abbandono totale del centro e dei ritardi accumulati. Successivamente gli spazi aquilani si riempiono nuovamente quando, a febbraio 2010, i cittadini manifestano il loro sdegno di fronte alle intercettazioni rese pubbliche dai telegiornali dei due imprenditori che, durante la notte del 6 aprile, si telefonano ridendo della allettante opportunità offerta dall'industria del terremoto. (Guidoboni e Valensise, 2011)

Altre manifestazione si sono susseguite, molte di queste concentrate nella prima fase emergenziale. Il mancato coinvolgimento della popolazione ha alimentato i sentimenti di insoddisfazione e malessere dei cittadini che già il terremoto ha messo a dura prova. Tuttavia, a questo malessere diffuso, si contrappone l'incessante nascita di associazioni, attività, comitati, pronti a dare il proprio contributo.

A livello concreto nel territorio dell'Aquila sono sorti, oltre ai sontuosi progetti di archistar di tutto il mondo, opere più piccole, ma di grande rilevanza e funzionalità. Sono stati progettati e realizzati interventi di urbanismo tattico da VIVIAMOLAq, un gruppo informale di studenti e cittadini che a seguito di una ricognizione e dei colloqui con gli sfollati ha agito in specifici punti della città. L'obiettivo è l'integrazione e partecipazione della popolazione in tutte le fasi della progettazione con un focus specifico riguardante gli spazi vuoti o dismessi della città, quelli vicini ai villaggi temporanei e quegli spazi in grado di poter diventare catalizzatori di socialità ed aggregazione. VIVIAMOLAq ha realizzato il Parcobaleno, ovvero uno spazio pubblico antistante i MAP costituito da vari giochi temporanei costruiti con gli abitanti stessi, oppure RESTART, un piccolo spazio in disuso che dopo la sua riqualificazione è diventato un vero spazio pubblico, d'ingresso al Dipartimento di Scienze Umane dell'Università aquilana.

In controtendenza con le dinamiche emergenziali si pone un'altro progetto ambizioso

e partecipativo. Il Villaggio EVA (Eco-Villaggio Autocostruito), sorto nella frazione di Pescomaggiore, ha come obiettivo la realizzazione di moduli abitativi provvisori tramite la progettazione partecipata e l'autocostruzione. Questo progetto nasce in una comunità che già prima del sisma è attiva e dinamica e che, dall'evento, ha colto l'opportunità di mettere in pratica i propri ideali e migliorarsi per evitare lo spopolamento della frazione. EVA ha raccolto notevoli volontari e partner, tra cui lo stesso Comitato 3e32.

I principi che legano questi interventi sono essenzialmente quelli dell'autodeterminazione e autocostruzione di spazi che seppur non formulati dal piano urbanistico comunale hanno risollevato alcune dinamiche in maniera non impattante e temporanea.

Chi ha racchiuso e concentrato gli ideali di autorganizzazione fino a quel momento sempre sporadici e sfuggenti, è un'altra associazione nata l'indomani del sisma. Le Brigate di Solidarietà Attiva si pongono come un'organizzazione nazionale, che preserva le specificità territoriali di ogni singolo gruppo locale, sotto ideali comuni di anticapitalismo, antifascismo, antirazzismo e antisessismo. Il loro intervento, visibilmente politico, promuove un modello che, dopo le prime fasi di assistenzialismo, è volto al lavoro e all'affiancamento dei cittadini intorno a concetti di emancipazione, tutela dei diritti fondamentali e dell'autodeterminazione. (Manifesto politico BSA)

I briganti soccorrono le popolazioni resilienti laddove la Protezione Civile non arriva, organizzando centri di raccolta e staffette per la distribuzione dei beni. Quando gestiscono i campi il loro ruolo, non è mai impositivo, ma affidano i compiti della gestione della vita comune ai singoli sinistrati.

Dall'inizio di questo percorso "dal popolo, per il popolo" le BSA hanno sostenuto notevoli cause ed emergenze ambientali, e data la loro duttilità sono state in grado di performarsi a seconda dell'esigenza.

Il caso aquilano si propone in maniera negativa se si pensa alla prima gestione emergenziale in ottica sociologica. Tuttavia le fasi post emergenziali sono ricche di iniziative dal basso e associazionismo che tuttora svolgono un ruolo fondamentale nel processo di ricostruzione. Lo skyline di gru racchiude una città ferita, ma ancora in grado di risorgere. Alcune delle iniziative descritte, poche rispetto alla vastità dei casi, consolidano l'idea che il coinvolgimento della popolazione sia in grado di superare lo stato di emergenza cronica che la centralizzazione e la supremazia delle ordinanze emergenziali comportano. Fenomeni di questo tipo, seppur nascosti e meno raccontati,

emergono con forza dal territorio attraverso una ricognizione più approfondita, come del resto emergono le potenzialità, in ottica di rafforzamento delle reti instaurate e del rapporto che i cittadini hanno con il loro territorio.

Quadro normativo, ruoli e strumenti

Il processo di ricostruzione abruzzese non è ancora considerabile ultimato. Nonostante le prime incertezze e ritardi oggi l'Aquila è il più grande cantiere d'Europa, a dimostrazione dell'operosità che a 9 anni dal sisma ancora interessa questo territorio.
Dal rapporto pubblicato in aprile 2017 dal Senato della Repubblica lo stato di avanzamento della ricostruzione è a buon punto, anche se gli interventi si concentrano in tessuti urbani specifici ed in maniera differente tra i vari contesti amministrativi colpiti, ovvero l'Aquila e i restanti comuni. I primi interventi che partono, a pochi mesi dal sisma, sono localizzati in periferia e con il passare del tempo si sono avvicinati sempre più al centro storico raggiungendo l'apice nel triennio 2012-2015. Le diverse modalità attuative della ricostruzione pubblica e privata dettate dalla norma, comportano risultati differenti, non tanto a livello qualitativo, ma piuttosto a livello delle tempistiche di avvio e conclusione degli interventi.
Per quanto riguarda la ricostruzione privata si notano due risultati differenti. Da un lato i lavori ultimati nelle zone periferiche del cratere raggiungono circa l'80%, mentre il restante 20% è ancora in corso. Dall'altro i dati registrano percentuali minori nei tessuti storici, specialmente per il Comune dell'Aquila, nel quale solo 2.682 edifici sono stati ripristinati a fronte dei 21.086 danneggiati.
Le criticità maggiormente riscontrate in questo caso riguardano l'elaborazione dei PdR e il modello di governance, non sempre efficace. Le proiezioni degli Uffici Territoriali per la Ricostruzione stimano la conclusione dei lavori della componente privata al 2022, a tredici anni dal sisma.
La ricostruzione pubblica, rispetto a quella privata, ha subito maggiori ritardi in quanto non è partita nell'immediato post sisma ma nel 2011. Il centro storico dell'Aquila è uno tra i centri più grandi d'Italia e con il maggior numero di beni vincolati dalla Soprintendenza. Di conseguenza è stato difficile talvolta far coesistere le diverse entità e procedere velocemente. A fronte dei finanziamenti erogati solo il 54% degli interventi su edifici e infrastrutture sono ultimati, mentre la restante parte è ancora in fase di

realizzazione o addirittura ad una fase preliminare di progettazione. Per questa parte quindi la prospettiva di ultimazione dei lavori si protrae fino al 2025.
Se queste proiezioni verranno confermate la durata della ricostruzione sarebbe paragonabile al modello friulano. Si tratterebbe di un periodo ragionevole data l'entità del danno e del numero degli sfollati, in considerazione del fatto che ancora lo Stato finanzia opere di ricostruzione in Sicilia dove l'evento si presenta nel 1968. Ovviamente il tempo è una componente importante, in quanto il passaggio dalla fase emergenziale alla ricostruzione può portare al consolidamento di dinamiche che influiscono negativamente nel territorio. Tuttavia non può essere l'unico metro di valutazione.
Si intende approfondire ora il caso della città capoluogo e soffermarsi sulle dinamiche che sono intervenute in questi anni di ricostruzione. Gli altri comuni, più piccoli per estensione territoriale e tasso demografico, non sono stati interessati da tutte le dinamiche che hanno afflitto e affliggono ancor oggi la città dell'Aquila.
L'attenta ricostruzione sotto il profilo architettonico, urbanistico e strutturale, unita agli interventi di innovazione legati all'obiettivo di rendere l'Aquila una smart city hanno sicuramente portato, e porteranno, migliorie per i cittadini e per i turisti. L'amministrazione però deve fare oggi i conti con le trasformazioni ormai in atto ed in parte irreversibili.
Oggi l'Aquila ha aumentato la sua estensione territoriale, i cittadini passano gran parte del loro tempo in auto per spostarsi da un punto all'altro e gli spazi aggregativi scarseggiano. Solo da poco l'apertura della via principale del centro storico consente alla popolazione di ritrovarsi come un tempo, anche se ora lo scenario è ricco di edifici puntellati e gru maestose.
Le condizioni di disagio vengono causate da più fattori: alcuni dei quali diretti, relativi alla scelte operative e alla governance, e altri indiretti, riguardanti l'impatto sociale relativo allo stravolgimento dello stile di vita e delle interrelazioni. La governance e il tipo di approccio hanno fatto fatica a delinearsi. Di fatto lo stato emergenziale si proroga per 4 anni e di conseguenza anche gli strumenti operativi subiscono una dilatazione. Questo costringe nei primi periodi ad intervenire caso per caso, senza mai una visione organica delle trasformazioni in atto nel territorio. Gli stessi strumenti preposti alla ricostruzione, racchiudendo solo porzioni del tessuto insediativo, non sempre sono riusciti a tenere le redini per governare tutte le dinamiche. Un altro fattore scatenante

gli effetti negativi che ad oggi investono il cratere, già precedentemente accennato, sono le trasformazioni urbane relative alle 19 new town. Una trasformazione così repentina, che fin dalle prime sue fasi di realizzazione ha raccolto consensi e dissensi. Attualmente alcuni nuclei sono dismessi a causa dello stato di degrado e della cattiva progettazione, altri invece ospitano ancora sfollati, nuovi affittuari, stranieri, ma non per il totale degli alloggi disponibili. Il grande problema è infatti proprio relativo alla quantità di edifici costruiti, 4.500 unità abitative, che ricordano quel sovradimensionamento tipico degli anni '60-'70 delle new town belicine. La gestione e la manutenzione sono in mano al Comune, il quale deve pensare fin da ora quale destino riservare agli insediamenti. Nate nel 2009 come strutture temporanee per il ricovero dei terremotati, oggi è necessario capire finita la ricostruzione come riconvertirle, con quali modalità e canoni, dato che demolirle è dispendioso, per non dire impensabile. In ultima analisi si delinea una conseguenza indiretta, frutto delle scelte adoperate nelle prime fasi. La frammentazione dello spazio e l'impostazione di un preciso modello urbano diffuso ha inevitabilmente comportato anche la disgregazione del tessuto sociale. I legami di vicinia antecedenti al sisma si sono disciolti, così come i modelli di socialità che caratterizzano la vita di ogni sistema urbano. Alla costruzione della città, non è conseguito uno sviluppo delle reti ed infrastrutture capaci di integrare l'offerta. Per usare una metafora del giornalista Matteo Fonzi "è come abitare in un città grande come Milano e vuota come il Kazakistan". La difficoltà per Comune e per i cittadini è rafforzare le reti sociali e ristabilire un nuovo equilibrio con la città per contrastare le dinamiche di abbandono in atto, specialmente tra i giovani.
La ricostruzione non è ancora ultimata, ma è possibile comunque vedere gli orizzonti e fare delle considerazioni. Il processo di ricostruzione non è mai un processo facile, deve tenere insieme vari interessi della città e una scarsa conoscenza del territorio può solo aggravare la situazione. Quello che produce perplessità rispetto a questo modello di ricostruzione è il perché non si sia guardato indietro alle esperienze positive del passato. Il vicino terremoto umbro-marchigiano ha prodotto sinergie, in grado di costituire una solida base di partenza per l'Abruzzo. Si è preferito invece ricominciare da capo, instaurando processi top-down ed accentuandoli a dismisura, come nel caso del ruolo e dei poteri conferiti a Bertolaso.

Casi emblematici

Il centro storico dell’Aquila

La ricostruzione del centro storico dell’Aquila prende avvio nel 2013 ed è ancora in corso. Il cuore della città oggi cerca di rinascere migliore di prima, anche se la gestione di alcune dinamiche è ancora difficile. Non si può dire con certezza come sarà la città a livello abitativo, turistico e sociale, ma dopo 5 anni è possibile descrivere pro e contro in atto al quale si dovranno aggiungere in futuro altri temi fondamentali, come quello dell’università e del rientro della popolazione nel tessuto storico.
Intere zone della città oggi sono invase dai cantieri, mentre alcuni beni culturali e religiosi sono tornati a splendere e hanno ripreso la propria funzionalità. Valore aggiunto è la scoperta di affreschi e stucchi che l’opera di ricostruzione ha fatto affiorare. Nell’ultimo periodo, oltre alla presenza degli operai, la città torna ad ospitare coraggiosi commercianti e giovani che al passeggio nei centri commerciali preferiscono la movida nel centro storico. L’intensificazione e l’avanzamento dei lavori quindi hanno riportato vivacità nella città, nonostante la maggior parte dei servizi sia ancora delocalizzata.
Uno degli obiettivi della ricostruzione, inserito nel Piano Strategico, è la dimensione smart che la città deve assumere. In questo senso progetti innovativi hanno interessato il centro storico, come per esempio la costruzione del cosiddetto Tunnel Smart, un tunnel che percorre per 14 km il centro storico ed ospita i principali servizi di luce, gas e delle infrastrutture di comunicazione. Questa opera consente da un lato il pronto intervento in caso di guasti, dall’altro aumenta le condizioni di sicurezza nel caso di futuri eventi sismici.
In questo contesto l’attenzione oggi si sofferma sul futuro del centro storico. La chiusura di quest’ultimo ha influito negativamente nei processi di riacquisizione degli spazi e delle relazione della vita pubblica. Circa 2.000 persone hanno deciso di trasferirsi durante questi nove anni e nonostante alcuni edifici siano ultimati, l’idea di vivere in un cantiere gigante con pochi servizi al suo interno non è allettante per nessuno.
La problematica attuale che è allo stesso tempo la sfida più ardua che l’amministrazione ha di fronte è il rientro dei cittadini nel centro storico. E’ giunto il momento, ormai che la ricostruzione puramente edilizia è avviata e a buon regime, di pensare alla ricostruzione dell’assetto sociale, ritenuto sempre poco importante da pianificare.

EMILIA 2012

Inquadramento storico nazionale

Ormai gli eventi sismici in Italia si presentano in maniera ravvicinata, a distanza di 3 anni dal terremoto dell'Aquila, anche le Regioni del nord Italia vengono interessante da un terremoto distruttivo, nonostante la pericolosità sismica sia giudicata la più bassa.
Non si può parlare di cambiamenti sociali e di trasformazioni della disciplina urbanistica in un arco di tempo così ristretto, ma è possibile descrivere alcuni eventi importanti che sono intercorsi.

Il primo riguarda la riconfigurazione della Protezione Civile. Dopo il 2009 e la gestione emergenziale gestita dal Presidente del Consiglio e dal Capo della Protezione Civile sussegue un'altra riforma. A pochi mesi dal terremoto si modifica l'area di intervento ammesso, limitandola alle emergenze e eliminando la voce "grandi eventi". In aggiunta è soggetta a modifiche anche il tema della dichiarazione di stato di emergenza, a cui viene ricondotto un tempo, anche se non tassativo, in accordo con la Regione interessata. Questa riforma tende a limitare gli avvenimenti passati preservando allo stesso tempo i principi ispiratori, le gerarchie e i compiti della Protezione Civile.

A livello urbanistico un passo importante in avanti in materia di Governo del Territorio, è la legge sul consumo di suolo che di fatto ancora non costituisce normativa vigente. Il tema strettamente legato alla diffusione urbana, consapevole delle rapide trasformazioni del territorio nazionale e delle direttive sul paesaggio, si allaccia a temi che sempre di più si stanno affermando nel panorama nazionale e soprattutto internazionale, come quello delle pratiche di riuso e della rigenerazione. Si nota un'inversione di tendenza relativa all'interpretazione sociale a riguardo del consiste patrimonio dismesso e dell'effetto che questo ha nel territorio, avvicinando sempre più queste tematiche alla sensibilità di cittadini e amministratori.

La società sempre più complessa e contraddittoria, a causa delle maggiori opportunità e delle innovazioni sempre più veloci ed effimere, ha accentuato queste sue caratteristiche che a loro volta si riflettono nel modo di abitare, di vivere gli spazi e le relazioni sociali. Si contrappongono comportamenti individuali e collettivi dinamici e propositivi, a comportamenti più conflittuali rispetto a tutto ciò che è estraneo. La velocità con cui si presentano alcune dinamiche, causate dalla globalizzazione, faticano infatti ad essere immagazzinate ed interpretate nell'immediato e da soggetti diversi, arricchendo le differenze di quella che Bauman definisce la Società Liquida:

Queste ultime si decompongono velocemente e in modo vacillante, incerto e fluido.

> *"Sempre più vista e trattata come una rete anziché come una struttura (tanto meno un solido tutt'uno). Essa è percepita e trattata come una matrice di connessioni e disconnessioni casuali e di un numero sostanzialmente infinito di possibili combinazioni."* [31]

E' in questo contesto che si presenta il terremoto del 2012 che colpisce tre Regioni: Veneto, Lombardia e Emilia Romagna. Il focus di analisi di questo terremoto si concentra però nella porzione di territorio dell'Emilia-Romagna nel quale si sono registrati maggiori danni fisici alle strutture, vittime e soprattutto una buona capacità di reazione all'evento.

Inquadramento contesto locale

Il terremoto del 2012 si inserisce in un contesto nettamente differente dagli altri territori analizzati. Un'area tra le più produttive d'Italia in cui lo sviluppo socio-economico è in continua crescita. Una Regione che conta 4.459.246 abitanti e produce il 2% del PIL della Nazione. I centri si trovano nella Pianura Padana, attraversata dal Po e dai suoi affluenti, dalle reti idriche di bonifica e da paesaggi agricoli che nel corso degli anni sono passati dal sistema del latifondo a quello della mezzadria, contribuendo ad una vivace differenziazione della trama agricola. Il sistema territoriale è fortemente antropico, ma circondato da piccoli centri arroccati, castelli, palazzi storici che storicamente costituiscono dei "piccoli principati". In questo contesto negli anni le amministrazioni hanno saputo direzionare scelte democratiche in grado di valorizzare la capacità manifatturiera locale e di riscattare il valore del lavoro agricolo, a livello sociale e culturale. (AA.VV. in "Le forme della ricostruzione", 2012)

A livello economico si registra un benessere diffuso, la crisi nazionale non colpisce in maniera considerevole la zona, per cui non si assiste a elevati cali di produttività. L'area si contraddistingue per le molteplici imprese e aziende produttive di varia natura. Si contano più di 66.000 imprese con circa 270.000 addetti tra industria e servizi. Queste imprese si contraddistinguono in termini di dimensioni e tipologia produttiva ed intervengono su filiere locali tanto quanto nazionali ed internazionali. Le vocazioni principali sono legate al comparto agroalimentare, alla floricoltura, alla manifattura e

---

31 Z.Bauman (2007), "Modus Vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido", Editori Laterza, pag VII

al settore dell'edilizia.
A livello demografico la crescita dell'area è dovuta in gran parte alla popolazione straniera che ha contribuito negli ultimi decenni a far cresce i valori della Regione. L'immigrazione ha prodotto anche lo svecchiamento della popolazione che, nonostante la presenza di attività economiche ed opportunità, resta tra le regioni più "vecchie" d'Italia. Tuttavia la popolazione è improntata sulle personali e pragmatiche capacità di autogestione. Questo tipo di comportamento "fai da te" agevola, di fronte alla difficoltà, l'attitudine a rialzarsi ed affrontare gli effetti negativi di qualsiasi situazione, come in questo caso il sisma. Il contesto e l'aperto dialogo con enti ed istituzioni hanno perciò offerto un fertile base per il decentramento delle scelte nelle fasi emergenziali e di ricostruzione.
La cultura pianificatoria della Regione Emilia Romagna è ben radicata nel territorio da anni, sia a livello territoriale che locale. La Regione è dotata di un Piano Territoriale Regionale (PTR), approvato nel 2010, con finalità legate allo sviluppo, alla coesione sociale e alla competitività dell'intero sistema regionale. All'interno del PTR un'importante area tematica riguarda il Piano Territoriale Paesaggistico Regionale (PTPR) contenente vincoli, analisi e normative riguardanti l'assetto paesaggistico del territorio e degli innumerevoli parchi nazionale e regionali al suo interno. Le quattro province interessate dall'evento invece sono tutte dotate di Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale (PTCP). Le prime stesure risalgono a fine anni '90, ma al 2012 tutti gli enti hanno a disposizione strumenti aggiornati di seconda generazione. Il mosaico pianificatorio si conclude con il livello locale e i relativi strumenti urbanistici. Tutti i comuni sono provvisti di un Piano Regolatore Generale, che per l'Emilia Romagna viene elaborato in due differenti parti, Piano Strutturale Comunale (PSC) e Piano Operativo Comunale (POC). Seppur ormai consolidati, gli strumenti locali e il relativo aggiornamento sono diversificati caso per caso. Rispetto al contesto pianificatorio dell'Aquila, per citare un terremoto recente, in Emilia il livello regionale e quello comunale hanno saputo coadiuvare i propri strumenti di Governo del Territorio con le ordinanze e la gestione emergenziale, pur non essendo assolutamente preparati ad un evento del genere. Avere a disposizione dati aggiornati ha sicuramente influito positivamente nella capacità di reazione e risposta.

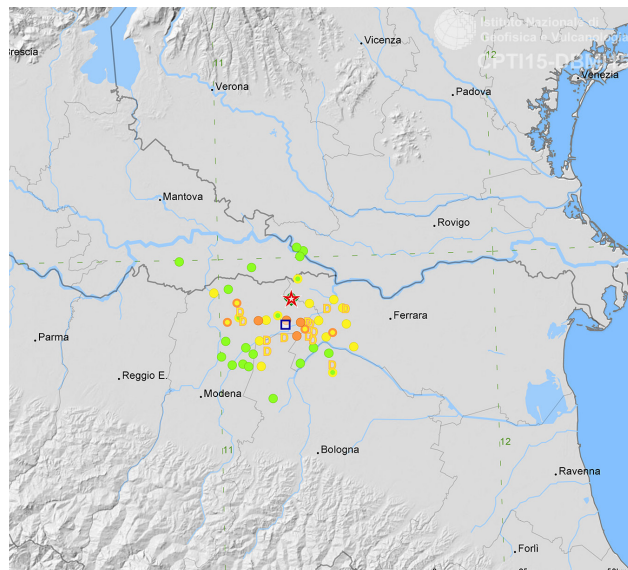



Fig. 20 Localizzazione terremoti (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia)

Impatto

La notte del 20 maggio 2012, un improvviso terremoto di magnitudo 5.9 sveglia la Pianura Padana. L'evento ha un'intensità tale da essere sentito in tutto il Nord Italia e pur avendo caratteristiche eccezionali data la natura pianeggiante dell'area, nel corso dei secoli diversi eventi, con tempi di ritorno più dilatati, la colpiscono. L'epicentro è collocato in provincia di Modena, nello specifico tra il Comune di Mirandola e Finale Emilia, e si espande per le province di Ferrara, Modena, Mantova e Bologna interessando 3 Regioni, l'Emilia-Romagna in maniera particolare e più marginalmente Lombardia e Veneto. Durante la stessa giornata altre due scosse intervengono nuovamente nell'area, con un'intensità minore della principale. Interi paesi in piena notte si trovano sfigurati e nel caos, e tutti, secondo la mappatura nazionale sono classificati come zona a bassa pericolosità sismica (Zona 3).

Le strutture maggiormente colpite risultano essere di diversa natura, oltre agli edifici di culto, i beni storico-artistici e i comparti residenziali il terremoto rende inagibili molti capannoni produttivi che rappresentano il settore trainante per la Regione e per l'intera nazione.

Solo dopo nove giorni, il mattino del 29 maggio 2012 un'altra scossa colpisce l'area. Questa volta l'epicentro si sposta a 10 km da Medolla e come per l'evento precedente viene seguita da altre due scosse di minore magnitudo. Rispetto ai 550.000 residenti

dell'area, il bilancio delle vittime conta 28 persone, la maggior parte delle quali morte sotto le macerie delle attività produttive.
I comuni classificati disastrati, rientranti nel cratere sono 33: 7 in provincia di Reggio Emilia, 14 in provincia di Modena, 5 in provincia di Bologna, 7 in provincia di Ferrara. Tuttavia è molto più estesa la zona dove si estendono i benefici a supporto dei terremotati che arriva a contare 59 Comuni. Successivamente ai due eventi sismici i danni più gravi si trovano così ripartiti: Cavezzo, Concordia sulla Secchia, Mirandola, Novi di Modena, Finale Emilia, San Felice sul Panaro, Medolla, Camposanto, San Prospero, San Possidonio, nella provincia di Modena; Sant'Agostino, Mirabello, Bondeno, Poggio Renatico e Vigarano Mainarda nella provincia di Ferrara; Crevalcore nella provincia di Bologna; ed infine Reggiolo in provincia di Reggio Emilia. Le vittime registrate sono 29, i feriti circa 300 ed infine il numero di sfollati, intorno a 5.000 unità al 20 maggio, sale a 16.547 unità (Agenzia Regionale per la ricostruzione, report 2017)
Per la prima volta dal dopo guerra il terremoto investe non solo una zona densamente abitata, ma all'interno della quale insiste un tessuto economico forte e dinamico grazie all'elevata industrializzazione e ai relativi posti di lavoro. L'emergenza e la seguente ricostruzione innescano un processo speditivo e peculiare, in termine di soggetti attivati e decisioni prese, in grado di direzionare gli interventi anche grazie alle esperienze illustri passate.

Soccorsi e fase emergenziale

A seguito del terremoto, già il 22 maggio viene emanato lo stato di emergenza, in un primo momento per le Province di Modena, Ferrara, Bologna e Mantova e dopo alcuni giorni esteso anche Reggio Emilia e Rovigo.
Dai primi rilievi sul campo è subito visibile che la maggior parte dei danni non interessa le civili abitazioni, ma piuttosto tutta l'edilizia storico monumentale e il settore produttivo. La Protezione Civile si reca tempestivamente in loco e dopo un ora dalla scossa la macchina dei soccorsi si avvia. La mobilitazione regionale e nazionale, come in ogni terremoto, vede la presenza di forze armate e organizzazioni nazionali di volontari che dal loro arrivo allestiscono campi tenda per gli sfollati, mense e servizi socio sanitari.
La scelta riguardante la nomina a Commissario Delegato del presidente di Regione Vasco Errani, ha la volontà di affrontare questa fase con il massimo coinvolgimento

delle amministrazioni locali con lo scopo di definire scelte e modalità condivise
Il sistema dei soccorsi, diversamente da l'Aquila, viene affiancata a livello locale dalla relativa amministrazione in relaziona alle proprie capacità e volontà.
Le soluzioni adottate sono diverse e così ripartite:

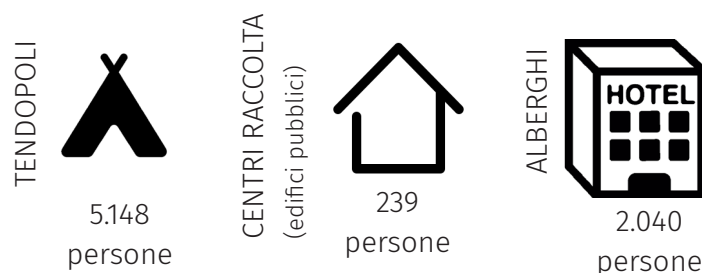



Fig. 21 Soccorso abitativo post-sisma (Dossier 2018)

A questa prima fase alloggiativa subentra una seconda fase caratterizzata da sistemazioni più consone per l'attesa della ricostruzione. Le tendopoli rimangono attive durante tutta l'estate e dai primi di settembre iniziano man mano a chiudere la loro attività. A sei mesi dal sisma tutti i campi sono smontati, permettendo l'avvio della fase successiva. La dismissione dei campi non coincide esattamente con l'inizio della seconda fase. Di fatto gli sfollati che non hanno possibilità di trovare alloggi o soluzioni autonome alternative, vengono mandati negli alberghi, in attesa della consegna dei prefabbricati. Nella seconda fase vengono previste diverse tipologie di supporto, sia alloggiative che di tipo economico, in grado di velocizzare il processo di rientro della popolazione. Si prediligono 4 modalità differenti. Nello specifico le soluzioni di carattere economico predisposte sono il CAS (Contributo di Autonoma Sistemazione) e il contributo per la riparazione dei danni su strutture lievemente colpite. Quest'ultima soluzione non prevede il rifacimento della situazione ex-ante, come avvenuto in Friuli, ma persegue il miglioramento sismico delle strutture. La ricostruzione deve quindi raggiungere valori di qualità dell'abitato, diminuendo la vulnerabilità al rischio sismico e migliorando la prestazione e i livelli di sicurezza degli edifici per gli eventi futuri. In maniera differente il CAS permette, tramite una somma economica differenziata rispetto a criteri fissati, l'affitto di una residenza agibile in grado di ospitare i terremotati. Nei primi mesi sono circa 15.000 famiglie a richiedere questa soluzione per un totale di 40.000 persone localizzate in 52 Comuni del cratere.
Queste due prime soluzioni, risultate efficienti dato il numero di richiedenti, riescono

di conseguenza ad alleggerire la quantità di alloggi temporanei da predisporre nel territorio. Le altre due soluzioni di tipo alloggiativo, con la diminuzione delle richieste, prevedono la costituzione di circa un migliaio di PMAR (Prefabbricati Abitativi Modulari Rimovibili) e di 160 PMRR (Prefabbricati Modulari Rimovibili Rurali) collocati nei pressi delle aziende agricole danneggiate per un totale di 600 persone assistite che nel corso dei primi mesi hanno dichiarato la loro necessità di rimanere in loco per continuare la propria attività.
I moduli abitativi vengono ultimati a Dicembre 2012 permettendo l'avvio del processo di ricostruzione, già iniziato in parte per gli edifici produttivi.
La gestione dell'emergenza in Emilia-Romagna è il simbolo della cooperazione e unione. In questo terremoto è stato possibile dimostrare come l'unione fa la forza e come la volontà della collaborazione possa cercare di rialzare e far camminare nuovamente un'intera Regione, considerando non solo le attività produttive ma anche il morale degli stessi cittadini feriti dal sisma

Approccio, scelte ed obiettivi

Il terremoto dell'Emilia è il sesto terremoto di notevole intensità e distruzione che colpisce l'Italia dal dopoguerra. La sua eccezionalità ha costretto le amministrazioni ad affrontare modalità di gestione definite progressivamente dopo il terremoto e basate sulla ricognizione delle buone pratiche messe in campo nei precedenti eventi anche se molto differenti dal contesto emiliano. La governance del processo è improntata al massimo decentramento dei poteri e dei compiti, in un quadro dove cittadini e amministratori locali giocano ruoli principali sulla base di scelte condivise che rispettino l'identità del territorio, ma che attraverso una strategia comune siano in grado di migliorarsi.
In un contesto come quello emiliano il processo di ricostruzione si dimostra complesso. Da un lato c'è il tema della ricostruzione fisica, dall'altro il rilancio economico delle comunità locali, ma soprattutto del loro contributo all'interno del mercato globale. La ricostruzione deve quindi prevedere una continua progressione delle fasi in un disegno proiettato a lungo termine, in cui ogni fase si implementa con la precedente e offre una solida base per la successiva. Emergenza, transizione e ricostruzione come unico sviluppo, evidenziando alcuni punti fermi i quali vengono esplicitati nel Dossier

pubblicato dalla Regione a sei mesi dal Sisma: *"no alle new town, no allo sprawl nel territorio agricolo, sì al recupero dei beni storici e culturali e dell'identità dei luoghi."*
Fin dai primi mesi dell'emergenza le istituzioni elaborano le strategie programmatiche per la ricostruzione. Inizialmente la volontà è quella di attivare il maggior numero di interventi provvisionali per riaprire le zone rosse, come quelli legati alla viabilità o al rientro nelle abitazioni leggermente lesionate. Tutto questo lo si fa con l'attivazione immediata della rimozione delle macerie.
Pur interessando un vasto territorio industrializzato gli obiettivi che si pone il processo prevedono scelte ben precise. La priorità viene data alle strutture indispensabili per garantire i servizi essenziali, poi alla ricostruzione delle abitazioni, delle attività produttive e per finire agli edifici monumentali e culturali. I principi che legano tra loro i suddetti obiettivi sono legati alla legalità, trasparenza ed equità degli interventi. Si possono di seguito evidenziare 4 focus d'intervento:

- *Condivisione delle scelte* attraverso la concertazione tra tutti gli attori del processo;
- *Mantenimento della popolazione in loco*, tramite l'immediato intervento di ripristino delle scuole, e dove non è possibile la loro delocalizzazione temporanea, e dei servizi pubblici che garantiscono il naturale svolgersi della vita quotidiana;
- *Ripristino e valorizzazione* attraverso misure che diventino un'opportunità per la trasformazione del tessuto urbanistico, sociale e culturale;
- *Sicurezza* attraverso il miglioramento sismico delle strutture, residenziali, collettive e produttive, a favore di una diminuzione del rischio e della relativa prevenzione.

Da questa macro classificazione delle finalità definite dal Commissario e dai soggetti attivi nel processo deriva l'orientamento e la gerarchizzazione che guida l'intera ricostruzione emiliana che rappresenta ad oggi un modello di efficienza ed efficacia.
In questo quadro si possono notare alcune differenze sostanziali rispetto ad altri contesti. Di fatto l'attenzione dimostrata in questo intervento

> *"Si è spostata dal valore della storia e della memoria dei luoghi, al valore e quindi al giudizio sulla qualità della vita data dal lavoro, dalla casa, dai servizi e dalle attrezzatura pubbliche e private."* [32]

---

32 G. Cerfogli, "Un evento impossibile", in <<Le forme della ricostruzione>>, Alinea, 2012, p. 48

Quadro normativo, ruoli e strumenti

All'indomani della scossa le istituzioni si muovono tempestivamente in soccorso della popolazione. Lo stato di emergenza e le prime ordinanze a favore delle popolazione si susseguono rapidamente e fin da subito avvengono i primi lavori di messa in sicurezza del sistema produttivo. Si cerca in tempi brevi di ripristinare quante più attività possibile, con l'ausilio di strutture mobili aggiuntive o tensostrutture ove necessario.

Grazie alla riforma relativa all'organizzazione della Protezione Civile lo stato di emergenza può mantenersi attivo per 60 giorni, prorogabili al massimo per altri 40. Ad agosto il territorio, dopo 60 giorni esatti, riesce a uscire dall'emergenza e avviene il passaggio di consegne al Commissario Delegato, Vasco Errani.

La Regione il 12 dicembre emana la legge quadro per la ricostruzione n.16/2012 la quale detta i principi e gli strumenti per superare la crisi. La ripartizione dei poteri, in nome dell'approccio perseguito, avviene tra Comuni e Regione, mentre lo Stato si riserva poteri di controllo ed erogazione dei finanziamenti. L'obiettivo è l'organizzazione di procedure e strumenti in base alle priorità e per ogni funzione: produttiva, residenziale, culturale; ognuna della quali segue un iter preciso. Seguendo la logica delineata dall'approccio si affrontano in questo paragrafo tre temi principali: la ricostruzione delle abitazioni, delle attività produttive ed infine quella pubblica.

Le particolarità rispetto ad altre leggi sono principalmente due. La prima riguarda la porzione di territorio delimitato, nel quale si trovano inseriti i Comuni dichiarati terremotati in maniera grave, tutti gli edifici danneggiati nella porzione di territorio meno interessato dall'evento, ed infine il complesso sistema di opere infrastrutturali anche al di fuori del cratere stesso. La seconda riguarda l'estensione temporale di applicazione della norma limitata esclusivamente alla durata degli interventi stessi.

La ricostruzione delle abitazioni prevede il decentramento dei poteri. Gli strumenti locali designati alla fase di ricostruzione sono due: il Piano Organico e il Piano di Ricostruzione. Il Piano Organico, non di natura urbanistica, è d'ausilio all'elaborazione del PdR e prevede il ripristino delle condizioni di vita sociali, economiche e di vulnerabilità. Uno strumento con una forte connotazione strategica e partecipata che lega tutti gli interventi e le attività in maniera sistematica a livello temporale, finanziario e di compatibilità.

Il Piano di Ricostruzione invece è un piano non obbligatorio, spetta al singolo Comune la

decisione di redigerlo o meno. L'obiettivo del piano è la riorganizzazione territoriale del tessuto in un'ottica di miglioramento e riduzione delle criticità. Negli ambiti ricompresi nel piano dunque non è possibile attivare interventi diretti da parte del privato. I Comuni che decido di realizzare il piano possono intervenire in due direzioni: in merito alla disciplina, definendo i possibili interventi, limiti e priorità nei diversi tessuti della città; oppure in merito alla procedura, la quale permette il raggiungimento degli obiettivi, attraverso la definizione del rapporto tra i soggetti e delle forma di condivisione delle scelte.

L'estrema flessibilità si evince di conseguenza dalla libertà lasciata ai Comuni nell'affrontare le scelte per il ripristino delle normali condizioni di vita. Vengono così definite ulteriori modalità svincolate dalla redazione del PdR.

- Per accelerare il ritorno alla normalità, la legge garantisce l'erogazione dei finanziamenti pari al 100% del danno.
- Viene consentito ad alcuni interventi, fatta eccezione del patrimonio storico-artistico e culturale, il sorpasso della pianificazione ordinaria e di tutte le disposizioni di Piano Urbanistico.
- La possibilità di attivare quegli interventi già previsti o possibili, nella pianificazione ordinaria. E' dunque possibile procedere con la presentazioni di Piani Urbanistici Attuativi, di iniziativa privata o pubblica, in conformità della normativa vigente prima del sisma oppure con la presentazione di Unità Minime d'Intervento (UMI), delimitate dal Comune ed attuate dai privati, in cui è necessaria una progettazione unitaria.
- Nell'ambiente rurale che, rispetto al tessuto storico, vede un maggiore spazio di manovra è possibile modificare la sagoma degli edifici distrutti e diminuire la loro volumetria se non vincolati dalla normativa vigente.

Il ripristino delle attività economiche e produttive si attua in maniera differente e sono molteplici gli strumenti messi in campo per risollevare il settore. L'intervento non prevede la formulazione di piani, ma l'erogazione di contributi di varia natura per un'efficace ripresa. I contributi riguardano principalmente l'assistenza ai lavoratori, la ricostruzione fisica delle imprese e la possibilità di innovazione delle stesse. In particolare la Regione, dopo aver autorizzato il trattamento di cassa integrazione per decine di migliaia di lavoratori, ha elargito ulteriori fondi di ammortizzazione sociale a

sostegno dei lavoratori autonomi o dipendenti. La ricostruzione delle strutture invece garantisce finanziamenti pari al 100% del danno riconosciuto, considerando un ulteriore 80% per i macchinari e le attrezzature. La procedura di presentazione delle domande è in mano ai Comuni, mentre la valutazione e il riconoscimento del contributo spetta al Commissario Delegato. Aspetto rilevante è l'istituzione di un sistema informativo per la presentazione delle domande, chiamato SFINGE, attraverso il quale avviene sia il monitoraggio che l'erogazione. Oltre a questa modalità messa in campo dalla Regione, i contributi arrivano da altri enti, come l'INAIL, o per settori specifici, come i fondi per il sostegno delle attività agricole. In ultima analisi alcuni dei finanziamenti sono mirati al netto miglioramento delle industrie e delle attività a favore di un assetto futuro innovativo ed attrattivo non solo in termini relativi all'efficienza dell'edificio, ma riguardanti il settore della ricerca.
L'ultimo settore che si intende analizzare è quello relativo al complesso sistema delle opere pubbliche, monumentali ed identitarie. Come per i centri storici l'attenzione è massima. Dopo una prima ricognizione dei danni si procede a programmare gli interventi più urgenti che permettano l'utilizzo del bene in tempi brevi. A nove mesi dal sisma 323 opere vengono finanziate tra chiese, campanili e palazzi storici ed il programma continua ad aggiornarsi ed aumentare il conteggio degli interventi.
Data la diversità delle opere trattate, i soggetti attuatori del processo sono Comuni, Diocesi, Consorzi e Ministero. A queste entità viene chiesto di rapportarsi con il Commissario attraverso la piattaforma informatica FENICE, che in maniera analoga agli edifici produttivi, agevola la presentazione delle domande e l'erogazione delle risorse. Dato il valore dei beni in esame il processo prevede un ulteriore passaggio, ovvero quello relativo al parere del Ministero dei Beni Culturali, qualora i beni fossero vincolati, o del parere regionale in merito all'autorizzazione sismica. Questa fase aggiuntiva, pur complicando e rallentando l'iter, assicura la dovuta attenzione al patrimonio storico ed identitario.
I vari settori d'intervento e le relative modalità di attuazione, anche se autonomi e svincolati l'uno dell'altro, seguono gli stessi obiettivi e principi. Il filo conduttore è rappresentato dai principi di legalità e trasparenza e dalla volontà di migliorare la situazione precedente al sisma, cercando di trarre vantaggi ed opportunità dall'accaduto. Le strutture devono quindi garantire migliori prestazioni strutturali, diminuendo la

propria vulnerabilità, e aumentano l'efficienza energetica.
Per quanto riguarda il livello regionale viene affidata, secondo procedure ordinarie, l'elaborazione del Programma Speciale d'Area in grado di rendere finanziabili tutti gli interventi contenuti nel Piano Organico e, di conseguenze, nel Piano di Ricostruzione. Il Programma Speciale D'Area per l'Emilia-Romagna è uno strumento già largamente diffuso e testato prima del sisma. Esso riassume valori di concertazione e condivisione delle scelte a favore dello sviluppo territoriale, in linea con l'intero processo di ricostruzione. E' proprio per questo che la Regione rinuncia ad operare con uno strumento nuovo, preferendo l'applicazione della normativa ordinaria.
Grazie alle esperienze passate oggi la ricostruzione nel territorio emiliano procede rapidamente ed è quasi ultimata. La volontà di rendere il processo trasparente ha portato ad un costante monitoraggio della ricostruzione, e le strutture ultimate contengono migliorie in grado di consolidare l'assetto territoriale e il ritorno progressivo di un fiorente sviluppo.

Ruolo della popolazione nel post sisma

Come per ogni terremoto la mobilitazione e la solidarietà nazionale assume caratteri macroscopici. La macchina dei soccorsi è arrivata nel territorio emiliano subito dopo la prima scossa mettendo a disposizione le proprie competenze e gli aiuti necessari. Parallelamente si attiva anche il sistema del volontariato, sia in loco per l'assistenza delle popolazioni sia a livello nazionale attraverso aiuti monetari o reperimento di beni di prima necessità. Nei primi nove mesi sono circa 14.000 i volontari presenti nel cratere, da tutto il territorio nazionale.
Coma già detto più volte le capacità di reazione ad un evento catastrofico dipendono dalle dinamiche sociali ed identitarie di un luogo, a prescindere dal disastro. Il sisma del 2012 avviene in un territorio in cui il lavoro e il "saper fare" rappresentano una delle peculiarità più forti della popolazione. L'individualismo e la forte autonomia, accompagnate da un ambiente piuttosto dinamico, si ripercuotono negli esiti del processo, almeno per quelle fasi immediatamente successive all'impatto, in cui una parte della popolazione non segue rigidamente l'impostazione normativa e la prassi istituzionale. Il terremoto è stata l'occasione per alcuni di riconsiderare il proprio status e la propria città. Tuttavia la gestione del fabbisogno abitativo ha limitato l'insorgere

di fenomeni definibili "contro corrente". Di fatto l'80% delle famiglie ha optato per il CAS, di conseguenza le forme alternative di reazione e risposta si sono presentate, ma sporadicamente, puntuali e circoscritte ad una zona precisa.
Durante l'elaborazione della normativa e la definizione delle scelte da attuare per la ricostruzione inizia a nascere di pari passo un senso di insoddisfazione delle popolazioni causato dalle promesse iniziali, dai buoni intenti a cui, di fatto, non corrisponde ancora nulla di concreto. La paura principale è che l'evento sismico incida negativamente sulle dinamiche economiche e sociali degli insediamenti. Per queste ragioni, alle tendopoli della Protezione Civile si affiancano tendopoli autogestite, localizzate per la maggiore nella Bassa modenese e che provvedono all'accoglienza di circa un migliaio di persone. All'interno delle tendopoli vivono le persone che hanno perso casa, quelle che escludono il soccorso della Protezione Civile a causa dei vicini fatti aquilani e le persone di passaggio, che vivono una situazione di grande stress post trauma e non hanno intenzione di tornare nella propria abitazione seppur agibile.
L'organizzazione di tendopoli autogestite comporta l'instaurazione di una rete orizzontale in cui volontari, associazioni e liberi cittadini si uniscono, e forti della grandissima solidarietà, percorrono insieme i complicati mesi emergenziali. Si formano comitati, nuove associazioni, vengono aperti centri di raccolta e di smistamento dei beni e la popolazione riscopre concetti di cooperazione e mutualismo, ormai ben lontani dalla società odierna. Le iniziative popolari si inseriscono in canali non istituzionali in cui i singoli cittadini prediligono l'autodeterminazione e l'approccio attivo senza aspettare scelte calate dall'alto. Il sistema delle tendopoli autogestite si sviluppa a tal punto che la gestione non si limita più alla tenda e alle persone che la occupano. Le relazioni interne alle tendopoli si diramano in rapporti reticolari con le altre tendopoli e soprattutto con l'ambiente esterno. Un'importante iniziativa che palesa la presenza di questo attivismo, di cui è sempre difficile sentir parlare, è la mappa online "Sfollati fai da te", nata per censire i campi privati con l'obiettivo di localizzarli nel territorio per portare aiuti svincolati dalla Protezione Civile. Ad una settimana i campi censiti sono 17 per un totale di circa 600 persone, ma data la loro natura poco legale resta difficile avere dei dati effettivi, considerando anche che ad oggi il sito non è più consultabile.
La motivazione che spinge questo consistente numero di persone a decidere per questa opzione è sostanzialmente la volontà di restare vicino al proprio territorio preferendo

ristabilire una certa quotidianità con determinate persone, magari i vicini o i familiari, seppur in maniera precaria. All'interno delle tendopoli sono presenti giovani, adulti, bambini e anziani, alle volte appartenenti a realtà anche diverse, ma il clima che si percepisce è assolutamente positivo. Nella frazione di Fossoli, Comune di Carpi, la tendopoli arriva a contare 220 persone, italiani e stranieri, che insieme riprogettano la quotidianità, la socialità e il futuro.
Una così forte autodeterminazione si ricorda nel 1976 durante la prima fase emergenziale friulana. Il territorio, costellato da accampamenti riuniti poi in veri e propri comitati,

> "Nei campi autogestiti ci si sentiva liberi di vivere quell'esperienza nella condivisione più totale. I momenti conviviali venivano eseguiti spontaneamente quasi a voler ristabilire una "quotidianità domestica e famigliare di tipo collettivo" [33]

costringe l'amministrazione ad accettare il ruolo che i cittadini stessi si sono ricavati. Ed è così che anche in Emilia, i cittadini e le amministrazioni stringono rapporti di interlocuzione e concessione. In qualche modo, e per breve tempo, queste forme di organizzazione vengono riconosciute, così come la loro funzione.
La strutturazione delle tendopoli emiliane si sviluppa ulteriormente dopo i primi mesi dalla scossa. Viene a formarsi un comitato che raccorda tutte le tende autogestite, chiamato Comitato Unico Provvisorio che a metà luglio 2012 ufficializza la sua organizzazione legalmente diventando Comitato Sisma.12. Come riportato nel loro sito lo scopo è:
In generale il comitato si rende disponibile ad interloquire con i soggetti comunali, regionali e statali preposti alle emergenze e soprattutto alla ricostruzione, portando le

> "di contribuire con idee, progetti ed azioni dirette, alla ricostruzione delle aree colpite del "cratere" attraverso la discussione, valutazione e proposta di progetti che comprenderanno al loro interno ogni componente sociale: singolo cittadino, associazione, comunità, struttura pubblica o privata, professionisti, componenti sindacali ed amministratori pubblici, essendo il Comitato trasversale, ed intento a promuovere e garantire idee di riorganizzazione e ricostruzione." [34]

---

33 Pitzalis (2016), "Politiche del disastro. Poteri e contropoteri nel terremoto emiliano", Ombre corte, p. 43
34 Sisma.12, *"Il comitato"*, 2014_www.sismapuntododici.it

istanze dei cittadini. Se nel caso Friulano il Comitato di Coordinamento delle tendopoli con il passare dei mesi ha assunto una predisposizione politica, il Comitato Sisma.12 si dichiara e rimane sempre apartitico e trasversale. Oltre che il ruolo di portavoce, il comitato cerca anche di fare informazione e contro-informazione, in un primo momento attraverso assemblee pubbliche e via internet e man mano assumendo carattere più formale con tavoli di confronto con il commissario. Non tutti i terremotati infatti sono in grado di cogliere il susseguirsi continuo delle normative, le scadenza per la presentazione di documenti o di richieste per cui il comitato garantisce informazione chiare e precise a favore della popolazione
Le attività portate avanti dalla popolazione e per la popolazione quindi non sono nate esclusivamente per opporsi e contestare a priori il sistema istituzionale. Oltre alla critica rivolta attraverso l'analisi dei punti problematici riscontrati volta per volta, le attività si sono concentrate anche nella formulazione di richieste propositive, per un aperto dialogo tra i soggetti, relative a nuovi progetti di ricostruzione o volte alla ricostituzione della socialità persa.
L'intensa attività del Comitato parte dall'estate del 2012 e si conclude a settembre del 2014 quando, come accaduto in Friuli o in Irpinia, la società tende a ritrovare la propria individualità.

Effetti della ricostruzione

Come per il caso aquilano, la ricostruzione dei centri colpiti in Emilia è ancora in corso. Ad oggi è possibile analizzare alcuni degli effetti e dei risultati prodotti dalla governance e dagli strumenti adottati per il rientro delle popolazioni e la riduzione della vulnerabilità. Come già detto il sisma coglie impreparate le zone, che seppur interessate da eventi storici, da tempo non vivono dinamiche emergenziali di questo genere. L'efficienza della risposta e il rispetto dei tempi hanno evidenziato la prontezza degli organi istituzionali e dei cittadini, nonostante le iniziali critiche ricondotte alla mancanza di una normativa organica nazionale a cui fare riferimento. Tuttavia, gli enti preposti hanno saputo direzionare l'intero processo in nome della legalità e trasparenza, definendo obiettivi e strumenti. L'attivazione di tutti i soggetti e il contesto economico di partenza hanno garantito un progressivo susseguirsi di lavori e iniziative, anche se inevitabilmente l'industria del terremoto porta con sé luci e ombre.

Ripercorrendo quanto è stata fatto in questi sei anni si evidenzia che a cavallo tra il 2016 e il 2017 nessun sfollato risiede nei moduli provvisori, i quali sono stati chiusi o rimossi. Una parte della popolazione è già rientrata nelle proprie abitazioni e la restante riceve un contributo per sostenere l'affitto in attesa della conclusione degli interventi di ripristino.

L'attuazione della normativa per la ricostruzione ha permesso di ridurre il cratere che oggi include solo 30 Comuni dei 59 iniziali. Dei 29 Comuni in cui la ricostruzione è dichiarata ultimata non sono presenti i maggiori centri colpiti dall'evento. Lo stato di avanzamento degli interventi privati e pubblici è progredito, ma registra alcune differenze. La presentazione dei progetti per la componente privata attivata per intervento diretto, si è chiusa nel 2017 e ad oggi dei 10.026 edifici, contenenti 27.219 unità abitative, il 61% è concluso per un totale di 13.913 unità abitative agibili. La funzione di questi edifici non è solo residenziale, una parte di questi, circa il 26%, comprende negozi, uffici e botteghe artigiane.

Oltre agli interventi puntuali fuori e dentro il centro storico avvenuti per iniziativa diretta dei soggetti pubblici o privati, particolare attenzione è posta al tessuto storico. L'identificazione dei Piani Organici e delle UMI per un 'intervento integrato in particolari ambiti urbani ha comportato alcuni ritardi iniziali, ma attualmente la situazione comprende: 25 progetti dislocati nel cratere, inseriti del Piano Organico e finanziati dal Programma Speciale d'Area, di cui i ⅔ sono in corso; delle 1.136 UMI presentate, già al 44% dopo la valutazione è stato concesso il finanziamento.

In ultima analisi si trovano gli edifici produttivi e le opere pubbliche e beni culturali. I finanziamenti elargiti per le attività produttive contano 10.000 attività tra industria, commercio e agricoltura. I decreti di liquidazione emessi sono 4.364 a fronte dei 4.962 totali, pari all'88% dell'intero iter. I finanziamenti elargiti hanno coperto la ricostruzione di circa 1.600 degli edifici produttivi danneggiati.

Le opere pubbliche e d'interesse culturale infine, seguono un processo più complicato data la molteplicità di attori coinvolti e la percentuale molto alta di edifici vincolati, pari al 78% dei casi. Per questo settore il Programma delle Opere Pubbliche e dei Beni Culturali ha interessato 648 opere, di cui 210 (32%) concluse. (Agenzia Regionale per la ricostruzione, report 2017)

Il risultato di questa complessa strutturazione, delineata dalla legge regionale 16/12,

racchiude alcune riproposizioni del modello umbro-marchigiano del 1997, giudicato uno dei migliori insieme a quello friulano. Tuttavia esistono alcune differenze, rispetto ai casi precedenti, che costituiscono elementi negativi e positivi per fronteggiare il processo di ricostruzione. L'estrema varietà di obiettivi senza la definizione delle priorità condiziona l'intervento dei diversi attori, soprattutto per quanto riguarda la programmazione degli interventi pubblici. E' importante invece che i lavori nelle aree maggiormente colpite siano organizzati temporalmente senza che nessun intervento pregiudichi o ostacoli l'altro. La volontà di far rientrare la popolazione in tempi brevi invece causa un allargamento della trama normativa, ora restrittiva, ora meno, che rende molto più complessa la gestione. Di conseguenza il differente peso delle norme rispetto ai tessuti urbani ha prodotto due risultati oggi visibili. Da un lato nelle campagna sono nate ristrutturazioni lussuose di vecchi fienili abbandonati, dall'altro le popolazioni ricadenti in ambiti particolari hanno difficoltà tutt'ora a rimettersi in moto, come denunciato da 8 cittadini riuniti nel Comitato Verifica Ricostruzione. Ciò ha impedito di cogliere l'opportunità di riassetto territoriale complessivo, tenendo insieme comparti produttivi, agricoli ed urbani.
Un altro elemento differente da altre ricostruzioni riguarda l'elaborazione del PdR e la relativa caratteristica facoltativa. Anche per questi strumenti non è previsto un cronoprogramma degli interventi, ma allo stesso tempo l'interessante passo in avanti è l'inclusione di parti del territorio esterne ai Comuni disastrati. Se il piano ha l'obiettivo di riorganizzare il tessuto urbanistico in maniera organica, sotto il profilo strutturale e funzionale, sembra limitante renderlo facoltativo.
Malgrado alcuni episodi la Regione ha saputo strutturare un processo che nonostante la sua complessità garantisce la riduzione della vulnerabilità urbana e la ricucitura e ricostruzione di alcuni sistemi urbani. Si ricorda però che laddove la ricostruzione è ormai conclusa, ovvero nella fascia più esterna del cratere, la quantità dei danni subiti è numericamente inferiore. Quello che a oggi manca e su cui il processo inizia tardivamente ad orientarsi è la ricostruzione della comunità. Dalla ricostruzione esclusivamente fisica delle strutture si iniziano a programmare iniziative e prospettive future per la comunità colpita.

Casi emblematici

Finale Emilia

Il comune di Finale Emilia è uno dei comuni vicini all'epicentro e che quindi ha riscontrato danni maggiori al tessuto urbanistico. La scossa distrugge case, fabbriche e anche parti della città storica, come le mura e quella che poi diventerà il simbolo del terremoto emiliano, la Torre dei Modenesi, violentemente spaccata a metà. Il terremoto ha colpito in maniera puntuale precise strutture, piuttosto che in maniera diffusa interi comparti edilizi. Ciò nonostante le dinamiche immediatamente successive vedono il trasferimento della popolazioni in luoghi più periferici, percepiti come più sicuri data la minor densità abitativa. L'evento ha però solo accelerato questa dinamica che, come in altri comuni della penisola, è già largamente presente. Le scosse colpiscono il 90% delle strutture produttive paralizzando completamente l'economia del luogo e progressivamente anche le dinamiche sociali.
Nel 2015, a tre anni dalla scossa, il Comune di Finale Emilia approva il proprio Piano di Ricostruzione. Dal 2013 per la sua elaborazione viene istituito un processo partecipativo, portato avanti da un professore dell'università di Bologna, il quale ha il compito di individuare le necessità dei cittadini e orientate indirizzi specifici da inserire nel Piano. C'è un'apertura da parte del sindaco quindi, non solo a curare gli interessi dei privati affinché la ricostruzione avvenga, ma anche di investire energie nella condivisione di scelte su alcuni spazi della collettività. Un altro obiettivo importante che si pone l'amministrazione è l'integrazione tra lo strumento straordinario, il PdR, e quello ordinario, il PRG. Gli obiettivi del PdR, anche se interessano solo dei precisi ambiti, devono guardare ai processi già in atto prima del sisma e alla prospettiva futura declinata anche dai piani sovraordinati.
Ad oggi i lavori sono in parte ultimati e in parte ancora in corso e per alcune opere la ricostruzione non è ancora cominciata. Tuttavia si sono riscontrati a Finale, all'interno di un quadro normativo spesso elogiato per la sua trasparenza e legalità, ricostruzioni contraddittorie. Se l'intervento privato cammina con le proprie gambe, quello pubblico riscontra delle difficoltà. La scuola costruita con cemento depotenziato o il nuovo polo della sicurezza, nei quali ancora nessuno è ancora potuto entrare, sono alcuni degli esempi. Questi episodi e le relative inchieste giudiziarie hanno portato dei rallentamenti

inevitabili e il malcontento della popolazione si è fatto sentire. La sensazione dei cittadini è che la ricostruzione abbia dato più importanza al ripristino degli ambienti rurali piuttosto che al centro storico. Di fatto invece la lettura normativa è ben più complessa. La scommessa attuale dell'amministrazione è quella di ultimare i lavori nel minor tempo possibile data la consapevolezza del ritardo e di restituire la città anche alle circa 200 persone che ancora oggi non sono rientrate nella propria abitazione.

CENTRO-ITALIA 2016/17

Inquadramento storico nazionale

A 4 anni dall'evento emiliano e con le ricostruzioni ancora in corso dei paesi colpiti dal terremoto del 2012 e quello del 2009, si presenta un nuovo evento sismico. Uno tra i più complessi e forti dal dopoguerra ad oggi. Sempre più frequentemente l'Italia è interessata da questi eventi e, dopo circa 20 anni, il terremoto torna ad interessare nuovamente le aree dell'Appennino centrale. Il contesto economico nazionale è sempre più debole e le risorse dei territori scarseggiano a causa della crisi economica degli anni precedenti.

Le esperienze maturate negli anni dovrebbero contribuire progressivamente a rendere più efficiente il susseguirsi delle fasi di ripristino. Tuttavia, ancor oggi non è presenta in Italia una normativa organica che sia in grado di essere flessibile nei vari contesti, multiscalare e orizzontale. Un avvenimento importante è il lancio, da parte della Presidenza del Consiglio guidata da Renzi, del progetto CASAITALIA e la relativa previsione di un Dipartimento Nazionale che si occupi dello stato di emergenza e delle prime fasi post evento, promuovendo la sicurezza del paese attraverso la valorizzazione e lo sviluppo di strumenti e pratiche a favore della tutela dell'intero patrimonio nazionale. A questo obiettivo lo stesso Istituto Nazionale di Urbanistica ha dato un contributo indicando le modalità consone per una attiva divulgazione a livello locale, ma anche indicando compiti e ruoli che le istituzioni dovrebbero mantenere.

Si arriva a delineare la ricostruzione post evento sismico:

> *"Come un progetto collettivo e strategico, che ha cura dell'insieme e dei dettagli, delle relazioni e delle pratiche d'uso. Una condizione essenziale è data, pertanto, dalla partecipazione e dalla responsabilizzazione attiva della comunità nel processo che va dalla progettazione alla gestione. Un'altra è la costruzione di un processo maturo e condiviso che riguarda cause del rischio e loro riduzione, base essenziale per l'efficacia della prevenzione."* [35]

Il contesto nazionale è di certo più maturo rispetto al passato. Ha saputo immagazzinare i virtuosismi e comprendere le incapacità sul tema sismico. D'altro canto l'Italia vive un periodo di profonda crisi istituzionale e culturale. Gli ingenti fenomeni di migrazioni,

---

35 Viviani, Pingitore e Gasparrini, "Un impegno continuativo a tre passi dalle macerie", in Urbanistica Informazioni>> n.271s.i., p. 11

le pressioni popolari e la farraginosa politica hanno alimentato il senso di insicurezza riguardante ogni parte della vita quotidiana.
E' in questo contesto, contemporaneamente propositivo e distruttivo, che interviene l'ultimo terremoto. Il recente avvenimento non consente tuttavia di entrare in profondità di tutte le tematiche affrontate in precedenza e dei relativi esiti. Tuttavia alcune scelte intraprese hanno già prodotto alcuni effetti sul territorio e in questa sede si tenta di analizzarli.

Inquadramento contesto locale

La zona interessata dagli eventi è l'Appennino Centrale, ricco di paesaggi naturali e costellato di numerosi piccoli borghi montani e case sparse. La porzione di territorio colpita è inclusa già da tempo nella cosiddette "aree interne", ovvero aree distanti dai maggiori centri e servizi, ma tuttavia fortemente attrattive grazie alle risorse insite nei luoghi. In queste zone delimitate dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne è stata necessario, dopo l'evento sismico, un ripensamento di tutti gli interventi in grado di coadiuvare emergenza-ricostruzione-sviluppo, attraverso la gerarchizzazione degli interventi. Ad oggi le politiche attuate dal livello centrale non hanno garantito uno sviluppo di queste aree che restano quindi zone di margine. La conseguenza è il permanere di dinamiche di svantaggio all'interno delle diverse strutture territoriali, che allo stesso tempo mantengono autenticità di stili di vita e identità. Da decenni il rischio più grande è l'abbandono di questo prezioso patrimonio: le mancate opportunità di lavoro, le complicate condizioni di vita e i frequenti terremoti hanno costretto man mano la popolazione a trasferirsi altrove. Si è entrati in un circolo vizioso in cui lo Stato toglie finanziamenti perché non ci sono molti abitanti nel territorio e di conseguenza chi abita quel territorio, senza servizi, senza welfare preferisce andarsene.
Oltre al fenomeno dell'abbandono, non sussiste ricambio generazionale. Il sisma ha colpito un'area poco densamente abitata, ma dei 600.000 residenti nel cratere il 25% ha almeno 65 anni e la percentuale giovanile è minore rispetto alla media nazionale. Negli ultimi dieci anni in ogni Regione si è registrato quindi un aumento del tasso di vecchiaia ed un progressivo impoverimento e spopolamento. Solo in 33 dei Comuni si registrano tassi positivi e sono riconducibili ai pochi centri di maggiore dimensione. La popolazione presenta però una forte identità locale, talvolta differente anche tra

frazione e frazione dello stesso Comune. Questo è causato dalla frammentazione e dalla conformazione territoriale. Un comune arriva ad avere anche 50 frazioni, senza avere la capacità di gestire un territorio e delle dinamiche così grandi.

A livello economico la zona è interessata da numerose attività collegate all'agricoltura, sono circa 25.000 le aziende agricole, 4 ogni 100 abitanti, a fronte di una media nazionale di 2.7 ogni 100 abitanti. L'intero territorio affonda le radici in tradizioni secolari che lo rendono fragile e peculiare allo stesso tempo. I settori principali sono però da suddividere tra le quattro Regioni che pur essendo colpite dallo stesso terremoto conservano caratteristiche anche molto diverse tra loro. In generale la Regione Marche detiene la maggiore attività economica per quanto riguarda il sistema produttivo e agricolo, ma va evidenziato che circa il 60% dei comuni danneggiati si trova nella medesima Regione. Un settore che negli anni si è affermato è senz'altro quello legato al turismo, il mantenimento dei caratteri naturali e la presenza di Aree protette e di Parchi Naturali ha alimentato la rete della ricettività di piccola e media entità. L'isolamento delle zone inoltre, ha garantito un turismo di nicchia poco legato a logiche di massa e di deturpazione del suolo. Unico problema si registra a Castelluccio di Norcia nel periodo estivo della fioritura, che da anni porta la popolazione a richiedere una diversa modalità di fruizione, che consenta l'arrivo dei turisti prevenendo la sosta casuale di migliaia di macchine.

Quest'ultima dinamica, come molte altre, delinea un sistema istituzionale locale non pronto ad affrontare tali argomenti, non per negligenza, ma per una generale arretratezza e debolezza della struttura pubblica stessa. Il territorio colpito è molto "chiuso" e non in grado di evolvere in forme di aggregazione comunali a favore di una gestione più efficace. In sostanza, piccolissimi Comuni e frazioni con poche decine di abitanti, non detengono forze e competenze in grado di affrontare un evento di tale portata. Per quanto riguarda l'assetto urbanistico, date le dimensioni, sono pochissimi i centri interessati da sviluppi urbani periferici. Questo ha consentito la tutela di borghi storici di alta qualità, pieni di storia e tradizioni e strettamente contestualizzati con l'ambiente circostante. Tuttavia, un aspetto interconnesso ad ogni settore finora analizzato è la vastissima presenza di alloggi vuoti e seconde case. L'Appennino centrale diviene palcoscenico di differenti situazioni. Da sempre terre di emigrazione questo territorio vede la dilatazione delle presenze nei periodi estivi e la relativa contrazione nei periodi invernali. I paesi triplicano

la loro dimensione demografica grazie alle seconde o terze generazioni che ritornano nelle terre di origine, per poi tornare semivuoti. Da un lato questo fenomeno determina un'economia locale instabile e talvolta una scarsa manutenzione delle seconde case, dall'altra rappresenta un peculiarità del contesto ormai decennale.

Il terremoto del 2016 interviene quindi in un contesto molto particolare, differente da tutti gli altri eventi sismici passati. Ricco di potenzialità e allo stesso tempo di problematiche.

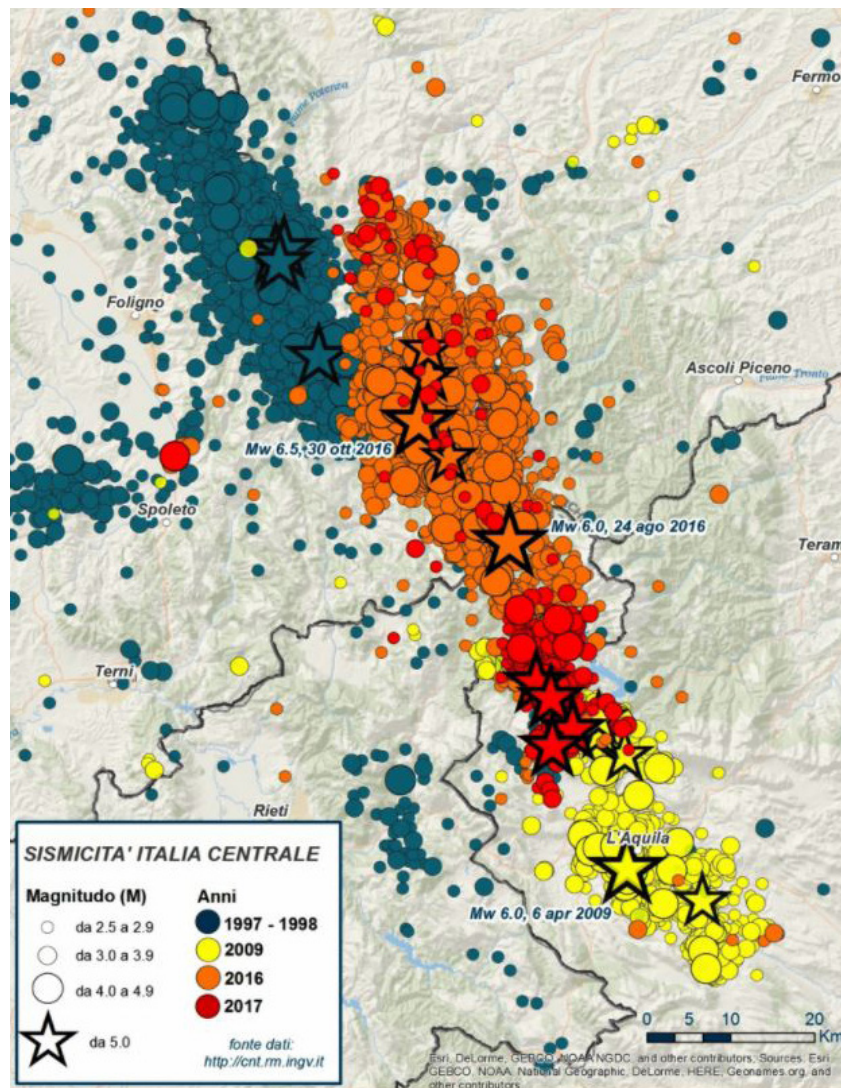



Fig. 22 Localizzazione terremoti (Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia)

Impatto

La notte del 24 agosto 2016 un terremoto di intensità elevata, che raggiunge una magnitudo di 6.0, colpisce un territorio tanto fragile quanto complesso. Tutto il centro Italia avverte la scossa notturna e l'epicentro, situato ad Accumuli, rade al suolo la città e molti dei comuni e delle frazioni limitrofe. 20 minuti dopo la prima scossa, una seconda con magnitudo 4.4, colpisce il Comune di Amatrice. L'indomani mattina i danni registrati sono enormi e ben visibili. L'area interessata è una tra le zone sismiche più attive in Italia e comprende numerose catene montuose, siti di notevole interesse paesaggistico ed architettonico e zone abitate dislocate nell'area e talvolta molto isolate. Sono quattro le Regioni interessate: Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria; per un totale di 62 Comuni, di cui la maggior parte localizzati nelle Marche. Il conteggio degli sfollati arriva a decine di migliaia e il numero delle vittime sale a 299 nella prima settimana.
Quest'ultimo evento sismico, riserva però ulteriori colpi di scena. Dopo il 24 agosto la popolazione subisce continue scosse. A questo continuo stress e alla logica di abbandono dei territorio delineata per la gestione emergenziale, si presenta un'altro evento sismico. Come già avvenuto in Friuli nel 1976, a distanza di pochi mesi, precisamente il 26 e il 30 ottobre, il terremoto colpisce nuovamente l'area, allargando il cratere e aumentando il numero dei danni. Il 26 ottobre si riattiva la fase di allerta, la scossa di 5.4 di magnitudo costringe nuovamente la popolazione ad uscire dalle abitazioni e trovare sistemazioni di fortuna. L'evento più grave si presenta però la mattina del 30 ottobre e rappresenta l'evento più devastante in Italia dal lontano terremoto dell'Irpinia. Alle 7:40 una scossa di magnitudo 6.5 con epicentro localizzato tra i comuni di Norcia, Preci e Castelsantangelo sul Nera colpisce l'Italia centrale, provocando danni diretti, riguardanti il patrimonio storico ed artistico, e danni indiretti, come il "cestinamento" di tutte le analisi e le verifiche intercorse tra agosto e ottobre. Crollano molte chiese storiche, tra cui la Basilica di San Benedetto a Norcia, molti insediamenti come quello di Castelluccio e l'attenzione mediatica nazionale ed internazionale si intensifica, data la particolarità dell'evento.
A queste due forti scosse si aggiunge un inverno rigido seguito da forti nevicate, tali da costringere gli organi competenti a decisioni drastiche, come quelle relative al trasferimento di gran parte della popolazione in alberghi fuori cratere. In aggiunta alle forti nevicate, il 18 gennaio 2017 quattro eventi sismici con magnitudo superiore a

5.0 nel giro di quattro ore colpiscono l'Appennino Centrale, nello specifico il distretto sismico aquilano, provocando ulteriori crolli e vittime. La relativa valanga di neve, tristemente nota alla cronaca, travolge l'hotel di Rigopiano intrappolando 40 persone. I soccorsi, a causa delle condizioni meteo e dello stravolgimento dell'area, faticano ad arrivare, lì come in tutto il cratere colpito, e quest'ultimo episodio conclude il periodo di intensa attività sismica, a cui sussegue un periodo caratterizzato da continue scosse di assestamento che mettono a dura prova istituzioni e popolazione.
Il cratere si allarga a 140 Comuni, divisi tra le quattro Regioni per un totale di 8.000 kmq. Il bilancio registra oltre 300 vittime e migliaia di feriti, mentre sono 48.000 gli sfollati da gestire. I danni interessano le vie di comunicazione, gli abitati, le aziende produttive, i sentieri del Parco Nazionale dei Monti Sibillini e innumerevoli edifici rappresentativi dell'identità dei luoghi. Degli 8000 kmq circa 2.000 kmq sono aree protette e parchi naturali e più del 50% dei Comuni sono situati a 900 m.s.l.m., di cui il 16% si trova a 1200 m.s.l.m. Inoltre, il 40% dei centri abitati hanno meno di 1.000 abitanti e il tasso di vecchiaia raggiunge percentuali molto alte. (Valeriani e Bertelli, 2017)
La complessità territoriale e socio-economica è ben chiara allo Stato già prima dei terremoti e questi ultimi hanno solo aumentato la grande ferita presente nell'Appennino Centrale. La macchina dei soccorsi è costretta a riprendere più volte il lavoro, rallentando le verifiche ed aumentando i sentimenti di malessere della popolazione, la quale subisce costantemente scosse e decisioni top-down in cui non si riconosce. Il terremoto del Centro Italia rappresenta quindi un evento drammatico, in cui la gestione e la ripresa si presentano come nuova sfida di difficile risoluzione, data l'estensione spaziale e le dinamiche preesistenti.

Soccorsi e fase emergenziale

L'intervento della Protezione Civile è stato tempestivo. Alcune unità, nonostante problematiche legate all'accessibilità, sono arrivati nella stessa notte nei centri colpiti. Tuttavia è utile sottolineare che, data la complessità territoriale, i soccorsi nelle frazioni isolate hanno tardato anche giorni e le persone quindi si sono arrangiate autonomamente o hanno ricevuto soccorsi non istituzionali. Dato l'insolito presentarsi di eventi così ravvicinati, anche la stessa fase emergenziale ha subito condizioni altalenanti in merito all'accoglienza e al primo soccorso.

Lo stato di emergenza viene dichiarato il giorno successivo, affidando il coordinamento delle attività al Dipartimento di Protezione Civile. Vengono considerati 180 giorni, dopo dei quali le Regioni avrebbero preso in mano la gestione. Il primo evento sismico, seppur causando vittime e crolli di interi centri, è ancora considerabile un evento circoscritto e di lineare risoluzione. Vengono allestite 43 tendopoli e allo stesso tempo vengono individuate strutture agibili nel territorio, come palestre o palazzetti dello sport, in cui ospitare la prima degenza. Il 9 settembre 2016 il Presidente delle Repubblica nomina per la seconda volta Vasco Errani come Commissario Straordinario per la ricostruzione, questa volta del Centro Italia.

Dopo due mesi dal 24 agosto l'impostazione dell'emergenza è chiara, tanto che gran parte della popolazione ha trovato una sistemazione alternativa e, di conseguenza, le strutture di primo soccorso cessano la loro attività. Purtroppo gli eventi di fine ottobre stravolgono nuovamente il cratere e la popolazione. A queste scosse, ai relativi crolli e con l'inizio del periodo invernale il governo opta per una decisione drastica. Dato l'aggravarsi della situazione ed il picco di persone che da un giorno all'altro richiedono assistenza viene prolungato lo stato di emergenza fino ad agosto 2018.

Possiamo perciò suddividere la fase emergenziale in due momenti a cui corrispondono due soluzioni abitative: una prima fase dove si predispongono diverse modalità di ricovero; e una seconda nella quale viene definito un modello abitativo di transizione (Soluzioni Abitative di Emergenza) più consono ad una permanenza stabile.

Le soluzioni messe in campo nella prima fase, prima dell'arrivo delle casette SAE, riguardano differenti modalità di soccorso. Per prima cosa viene incentivata l'autonoma sistemazione attraverso il CAS, a favore della tempestiva accoglienza di intere famiglie in alloggi agibili. Allo stesso tempo, la Regione Umbria spinge per soluzioni abitative

in grado di mantenere agricoltori e coltivatori vicino alle proprie attività e territori. A questa necessità la macchina istituzionale si direziona offrendo Moduli Abitativi Prefabbricati Rurali Emergenziali (MAPRE), i quali possono essere richiesti da qualsiasi famiglia avente un'attività strutturata da continuare.
A queste due soluzioni ne vengono affiancate altre due decisamente molto più drastiche, che hanno comportato una riconfigurazione delle dinamiche sociali. Le Regioni, anche se in maniera minoritaria, mettono a disposizione Moduli Abitativi Collettivi (MAC), che nel corso del tempo si sono rivelati deleteri per il vivere comune. E' necessario pensare che l'attitudine delle popolazioni dell'Appennino Centrale verte ad una totale autonomia, sono persone che spesso vivono in ambienti isolati in cui il nucleo familiare è ristretto ed indipendente. Tuttavia i MAC, seppur con delle criticità, hanno garantito il mantenimento sul territorio di una parte della popolazione.
Una scelta tutt'altro che condivisa invece è quella relativa all'ultima soluzione identificata. La maggior parte dei terremotati viene infatti trasferita negli alberghi. La localizzazione degli alberghi è però situata fuori dal cratere, lungo le coste adriatiche e sul lago Trasimeno. Questa opzione ha comportato lo sradicamento improvviso dalle abitudini locali e la più deleteria frammentazione delle comunità, con effetti negativi sul breve e lungo periodo. Si instaura un conflitto tra chi è rimasto e chi se n'è andato, e spesso quest'ultimo gruppo comprende la fetta di popolazione con minore capitale economico e sociale. Alla soluzione alberghi sono susseguite polemiche da parte di vari ambienti, come quello culturale, sociologico e universitario. L'impossibilità di scegliere ha configurato un collettivo senso di malessere, tanto che alcuni giornali hanno definito questa modalità una vera e propria deportazione. D'altro canto gestire decine di migliaia di persone, dopo il 30 ottobre e con l'inverno alle porte, comporta inevitabilmente scelte drastiche e di difficile risoluzione. Nello specifico il maggiore problema non è la soluzione alberghi di per sé, ma le tempistiche poco chiare rispetto alla durata di questa soluzione. Di fatto passano mesi prima che le prime persone possano rientrare accedendo alle SEA, soluzioni riconducibili alla seconda e lunga fase di transizione, prima della ricostruzione. A quasi due anni dal sisma del 24 agosto i risultati sono differenziati tra le Regioni, ma ci sono ancora persone alloggiate negli alberghi che aspettano la propria SAE. Gli effetti sociali riguardanti il mantenimento prolungato delle comunità fuori cratere alimentano la logica di abbandono delle aree interne. Molte

popolazioni, abituate ad un certo stile di vita, si sono trovate in centri con maggiori servizi, accessibilità ed opportunità, e in molti hanno deciso di non rientrare.
Per quanto riguarda la seconda fase, la scelta si è indirizzata in moduli abitativi, che rispetto a soluzioni precedenti, hanno aspetti qualitativi migliori. Le SAE sono frutto di un Accordo Quadro stipulato tre mesi prima del sisma, nel quale si identifica un'unità abitativa, declinabile in tre diverse metrature (40 mq, 60 mq, 80 mq) e le relative opere di urbanizzazione primaria. La tipologia non discosta molto dai comuni container, non considerando le decorazioni formali aggiunte. In aggiunta, la scelta di un aggregazione a schiera su un piano ha portato alla costituzione di nuovi villaggi che da un lato hanno assorbito esclusivamente l'emergenza abitativa, dall'altro hanno comportato un notevole consumo di suolo in luoghi montani che già scarseggiano di aree libere ed utilizzabili.
L'iter di realizzazione si sviluppa in diverse fasi, gestite da Amministrazione locale e la ditta fornitrice, e in prima istanza la consegna viene programmata entro i 7 mesi successivi. Il primo passo riguarda la localizzazione delle aree idonee e sufficienti ad ospitare i campi SAE. Nonostante l'Accordo sia molto dettagliato in alcune parti, manca per questa prima fase una tempistica da rispettare. La diretta conseguenza è che i Comuni faticano ad elaborare questa delimitazione, producendo fin dall'inizio una dilatazione dei tempi. Sempre di competenza del Comune sono le opere di fondazione, a cui segue la messa in opera delle urbanizzazioni primarie da parte di un terzo soggetto appaltato e, solo al termine di questi procedimenti, la ditta fornitrice può iniziare il posizionamento delle casette.
La critica più forte mossa a questa scelta riguarda dunque le tempistiche. Episodi sismici così ravvicinati costringono gli organi competenti a riprendere più volte le verifiche di agibilità e i controlli, e con il passare del tempo il numero dei richiedenti alloggio aumenta. Sta di fatto che ad un anno dal sisma delle 3.702 domande totali, solo il 28% risulta soddisfatto. (www.protezionecivile.gov.it)
I moduli abitativi in questi due anni sono stati oggetti di numerose contestazioni di diversa natura: architettonica, a seguito della standardizzazione di un territorio così vasto; tecnica, relativa ai numerosi guasti che via via si sono presentati in varie zone del cratere e in varie parti della casetta; e funzionale, in merito all'assenza totale di spazi comuni, dove è venuta a mancare qualsiasi possibilità di aggregazione comunitaria.

Attualmente, a quasi due anni dal sisma, circa il 91% delle SAE è stato consegnato, nonostante i dati siano leggermente discordanti da un sito all'altro. Si è comunque giunti al termine della fase emergenziale abitativa, successivamente alla quale avrà luogo la fase di ricostruzione.
Ora l'ultima questione da porsi è: quanto hanno di temporaneo questi villaggi emergenziali? Il grande consumo di suole e le recenti normative lasciano presagire che i villaggi rimarranno al patrimonio comunale e che l'amministrazione avrà la facoltà di decidere del domani di queste strutture successivamente al rientro delle popolazioni nelle proprie case.

Approccio, scelte ed obiettivi

L'approccio delineato per la ricostruzione del Centro Italia è divisibile in due momenti distinti. I primi mesi dopo gli eventi sismici vedono una gestione centralizzata che riconosce nella figura del Commissario Straordinario, Vasco Errani, il catalizzatore dei finanziamenti e delle competenze della prima fase emergenziale. Diversamente dagli eventi sismici più recenti, la macchina istituzionale si struttura in maniera più complessa. Il motivo è la presenza di quattro Regioni diverse, che pur essendo tutte fortemente compromesse dalla crisi economica e dal conseguente spopolamento, conservano dinamiche e tradizioni disparate. Di fatto il Commissario Straordinario non ha pieni poteri, ma diviene il portavoce delle rappresentanze territoriali. Attraverso una cabina di coordinamento il Commissario Straordinario e i quattro Presidenti delle Regioni, nominati Vice Commissari, elaborano i primi provvedimenti esclusivamente a seguito del parere favorevole e all'unanimità. La struttura centralizzata quindi contiene degli elementi di orizzontalità e dei margini di manovra in cui alcune istanze locali possono anche ridirezionare alcune scelte, grazie alla presenza di Comitati Istituzionalizzati definiti come luogo di confronto. Questa scelta ha dato la possibilità, finita la prima fase di lasciare in mano alle singole Regioni la gestione della ricostruzione.

I principi che guidano la ricostruzione intendono garantire un percorso che segua la tutela della legalità, trasparenza e sicurezza degli edifici, e al tempo stesso cercano di ridurre tempi e la burocrazia a favore di una ricostruzione senza ostacoli e in tempi adeguati. Alla domanda come e cosa ricostruire però si sono susseguiti molti dibattiti e polemiche. Una parte della popolazione locale ha paura che intere frazioni, soprattutto quelle piccolissime e che si disperdono nell'immenso verde montano, non vengano più ricostruite data la loro irrilevanza nell'attuale economia territoriale. D'altro canto le esperienza passate insegnano che alla ricostruzione dell'abitato non corrisponde la riconfigurazione della comunità. Tutt'altro.

Delineare il futuro costringe ad uno sforzo coraggioso in cui il dialogo deve necessariamente avvenire tra istituzioni e chi abita effettivamente quel territorio. Per questo intervento si è scelto di finanziare la ricostruzione del 100% delle abitazioni, comprese le seconde case. Questa scelta è la diretta conseguenza della forte connotazione insediativa del cratere. Non finanziare le seconda case avrebbe comportato il definitivo abbandono dei proprietari, la consequenziale perdita economica e soprattutto la consistente presenza

nei Comuni di ruderi diroccati e semi distrutti.
Gli obiettivi della ricostruzione per cui vengono gerarchizzati in ordine di priorità, con l'intenzione di sfondo di mantenere le popolazioni nel territorio:

- *Ripristino ambienti scolastici e di lavoro*: mentre la popolazione è ricoverata fuori dal cratere iniziano i lavori relativi alla costruzione di scuole sicure dove ricominciare l'anno scolastico;
- *Patrimonio privato con danni lievi*: garantendo lavori tempestivi e il relativo rientro delle popolazioni;
- *Patrimonio privato con danni gravi*: di più complessa risoluzione a livello di intervento e tempo;
- *Patrimonio pubblico e beni culturali*: successivo alla messa in sicurezza delle zone rosse ed alla parziale riattivazione dei centri ove possibile.

Quadro normativo, ruoli e strumenti

A seguito della dichiarazione dello stato di emergenza e della nomina del Commissario Vasco Errani, il 17 ottobre 2016 viene emanato il Decreto Legge n.189/2016 che delinea l'impianto normativo, i ruoli e gli strumenti per la ricostruzione del Centro Italia.
La legge riprende le fila delle esperienze passate, riproponendo la suddivisione di competenza tra il soggetto pubblico e quello privato. La volontà iniziale è quella di portare avanti il processo seguendo il principio di sussidiarietà, e rispetto ad eventi passati vengono delineati alcuni elementi fondamentali: vengono istituiti in ogni Regione degli Uffici Speciali per la Ricostruzione, come luoghi fisici dove coadiuvare le forze e gestire la ricostruzione; inoltre attraverso l'istituzione di un fondo per la ricostruzione tutta la solidarietà nazionale e internazionale può indirizzarsi sulla ricostruzione del territorio colpito, attraverso degli sms solidali.
La ricostruzione si identifica, come già detto, in due parti distinte dove ogni soggetto ha ruolo e compiti precisi. Per quanto riguarda la ricostruzione privata, le modalità di attuazione della normativa sono differenziate in base al grado di danno e alla localizzazione della struttura. L'erogazione dei fondi copre il 100% dei costi di riparazione o ricostruzione di tutti gli immobili, siano essi di prima o seconda proprietà e localizzati in centri storici o meno.
A seguito della valutazione di agibilità quindi si procede per gradi. Vengono incentivate le

riparazioni delle strutture con danni lievi per favorire il rientro della popolazione in tempi brevi e all'aumentare del danno si diversificano anche le modalità attuative. A seguire si distinguono gli interventi puntuali di edifici, residenziali o produttivi, danneggiati ed infine quelli rientranti nella progettazione integrata all'interno dei centri storici o rurali gravemente danneggiati. La ricostruzione di tutti gli interventi deve prospettare il miglioramento sismico delle strutture. Per quanto riguarda gli edifici inseriti in un contesto storico e dunque vincolati ad una progettazione unitaria, viene predisposto lo strumento urbanistico attuativo come strumento cardine. Il Piano Attuativo deve comprendere il planivolumetrico del tessuto urbano, la classificazione dei danni, una valutazione finanziaria degli interventi da attuare e l'individuazione delle Unità Minime d'Intervento, nel quale l'attuazione è concessa solo tramite il Consorzio Obbligatorio, sia tra soggetti privati che misti pubblici-privati.

Anche per quanto riguarda la ricostruzione pubblica vengono gerarchizzati gli interventi ed identificati i soggetti attuatori. La massima importanza viene data ai complessi scolastici e a tutti i servizi primari per la città, come municipi, ospedali e caserme. A seguire verranno predisposte tutte le opere di difesa del suolo e delle infrastrutture ed infine quelle riguardanti il ripristino dei servizi secondari, come archivi, biblioteche e chiese. (DL n.189/2016)

Gli strumenti identificati si suddividono in 4 tematiche principali: opere pubbliche, beni culturali, dissesti idrogeologici e sviluppo delle infrastrutture; nei quali i soggetti attuatori differiscono, ma l'impostazione normativa garantisce l'intervento di tutti i livelli gerarchici, dal livello centrale a quello locale.

Parallelamente alla definizione della macchina normativa e gestionale, il Commissario Straordinario affida, a pochi mesi dal primo evento sismico, la redazione di linee guida per la ricostruzione nei Comuni dell'area colpita all'"Archistar" Stefano Boeri. L'obiettivo è quello di costituire un laboratorio capace di riunire diversi soggetti per un attivo dialogo riguardante le prospettive future. Già da mesi l'architetto Boeri è presente sul territorio in quanto progettista di strutture per la rinascita dei centri simbolo, ovvero Amatrice e Norcia. Tuttavia con le dimissioni a settembre 2017 del Commissario Errani, il laboratorio si conclude con un nulla di fatto in quanto le pressioni sui ritardi esercitate alla nuova Commissaria De Micheli cambiano le urgenze e gli obiettivi.

Ad oggi lo stato di avanzamento dei lavori di ricostruzione è pressoché nullo, mentre le

casette provvisorie sono quasi ultimate; in alcuni paesi le macerie sono rimosse, ed i primi interventi iniziati. In linea generale a due anni dal sisma però la ricostruzione fatica ad iniziare, in quanto i termini di presentazione delle domande vengono posticipati e così anche l'avvio concreto. Ciò che è stato costruito per sopperire alle esigenze della fase di transizione fino ad oggi segue logiche ambigue. L'Area Food di Amatrice, il tanto discusso villaggio Commerciale di Castelluccio, garantiscono la ripresa del settore economico, in forte depressione dopo il sisma, mentre il Padiglione Polivalente di Norcia restituisce spazi alla collettività. La maggior parte degli interventi sembrano relazionarsi alle logiche del turismo mordi e fuggi, atipico in territori così isolati come quelli dell'Appennino, e il focus del cibo è uno tra i più affrontati sovrastando ogni normativa ordinaria. Molte di queste strutture sono ubicate in aree vincolate, all'interno del Parco Naturale, ma questo non sembra importante quando il soggetto attuatore è pubblico. Il processo, in nome dell'urgenza, non è stata partecipato e oggi le domande si accumulano senza ricevere risposta. Che tipo di sviluppo va contro la tutela del paesaggio? Quanto effettivamente queste strutture saranno temporanee? Quando la ricostruzione sarà ultimata come sarà diventato l'Appennino Centrale? Chi vivrà l'Appennino Centrale?

Con tali allarmanti domande si conclude questa sezione. Seppur non sia ancora possibile raccontare e valutare gli effetti della ricostruzione, l'intento dei successivi capitoli è quello di analizzare in maniera approfondita le risposte, istituzionali e popolari, che si sono susseguite nel periodo intercorso dal 24 agosto ad oggi.

POPOLI
#POPOLIDINORCIA
POPOLIDINORCIA
NORCIA.FRAZIONE POPOLI
Fraz. di Norcia (Pg) - Metri 709 s.l.m. - Abitanti 79 52 36
Benvenuti! Per il cammino di San Benedetto, sempre dritto
TRA 65 PASSI, SULLA SINISTRA, C'È UNA FONTANELLA,
ANDATE PIANO, QUI NON ABBIAMO L'OSPEDALE
E NEMMENO IL CIMITERO. BUON VIAGGIO!

		BELICE 1968	FRIULI 1976	IRPINIA 1980	UMBRIA e MARCHE 1997	L'AQUILA 2009	EMILIA 2012	CENTRO ITALIA 2016/2017
Dinamiche	MORFOLOGICHE E INSEDIATIVE	-Sistema collinare; -Centri di piccola-media dimensione con alta densità; -Contestualizzazione con il paesagio.	-Territorio di confine e montuoso; -Centri di piccola-media dimensione con alta densità; -Contestualizzazione con il paesagio.	-Arretratezza -Sistema montano di alta qualità -Sistemi territoriali eterogenei	-Centri di piccole dimensioni -Sistema montano di alta qualità -Sistemi territoriali frammentati	-Capoluogo di Provincia -Sistema montano -Sistema territoriale variegato	-Sistema pianeggiante -Centri di media dimensione -Sistema territoriale antropico	-Sistema montano -Centri di piccola dimensione dislocati -Isolamento infrastrutturale
	SOCIO-ECONOMICHE	-Presenza del latifondo; -Settore trainante agricoltura.	-Forte identità -Agricolutura e settore produttivo - Inversione emigrazione	-Economia precaria -Agricoltura e allevamento -Analfabetizzazione e diffidenza	-Forte identità -Agricoltura, allevamento, turismo -Spopolamento	-Spopolamento dei centri montani -L'Aquila città universitaria -Territorio in crisi	-Benessere diffuso -Imprese e aziende produttive -Crescita demografica (straniera)	-Forte identità -Vocazione ambientale e turistica -Spopolamento Aree Interne
	GOVERNOdelTERRITORIO	-Pianificazione del tutto assente.	-Presenza pianificazione locale (PRG) e territoriale (PUR) -Espansioni della città	-Abusivismo -Comuni grandi: PRG -Piccoli comuni: Piano di Fabbricazione	-Pianificazione e strumenti (aggiornati) a tutti i livello territoriali	-Pianificazione e strumenti a tutti i livello territoriali	-Pianificazione e strumenti (aggiornati) a tutti i livello territoriali	-Pianificazione e strumenti a tutti i livello territoriali
Impatto	QUANDO?	14-15 gennaio 196	6 maggio 1976 & 11-15 settembre 1976	23 novembre 1980	23 settembre 1997 e 14 ottobre	9 aprile 2009	20 maggio 2012	24.08.16/ 30.10.2016/ 18.01.2017
	MAGNITUDO e EPICENTRO	6.4-Gibellina,Salaparuta,Poggioreale	6.6-Gemona, Artegna; 6.0-Venzone	6.9-Teora, Conza della Campania	5.6-Cesi; 5.5-Preci, Sellano	5.9- L'Aquila	5.9-Mirandola e Finale Emilia	6.0-Accumuli;6.5-Norcia;5.5Capitignano
	AREA COLPITA	14 Comuni, 1 Regione	120 Comuni, 1 Regione	687 Comuni, 3 Regioni	76 Comuni, 2 Regioni	57 Comuni, 1 Regione	60 Comuni, 3 Regione	140 Comuni, 4 Regione
	SUPERFICIE	5.500 km²	5.000 km²	17.000 km²	4.160 km²	3.565 km²	2.700 km²	8.000 km²
	SFOLLATI	100.000 sfollati	189.000 sfollati poi 70.000	200.000 sfollati poi 300.000	22.604 sfollati	65.000 sfollati	15.000 sfollati	40.000 sfollati
Soccorso	PRIMO SOCCORSO	Tende, punti raccolta, incentivi migratori	Tende, roulottes, treni & alberghi	Tende, roulottes, prefabbricati, alberghi	Tende, roulottes, CAS	Tende, alberghi, case private agibili	Tende, case private agibili, alberghi	Tende, CAS, alberghi, container collettivi
	LA CITTA' TEMPORANEA	Moduli provvisori dislocati	Moduli provvisori in situ	Moduli provvisori dislocati	Container dislocati e container collettivi	MAP, PROGETTO CASE	CAS, PMAR, PMRR	SAE, MAPRE, Container collettivi
Approccio	LINEA OPERATIVA	Approccio demiurgico centralizzato	Approccio decentrato, partecipato	Approccio decentrato a suss.verticale	Approccio decentrato pragmatico	Approccio demiurgico centralizzato	Approccio decentrato sussidiario	Approccio centralizzato
Strategia	OBIETTIVI E PRINCIPI	-Deruralizzazione -Avvio edilizia -New Town -Tempestività, discontinuità	-Ripristino attività produttive -Ricostruzione case -Ricostruzione tessuto sociale -Tempestività, autonomia, continuità	-Ripristino attività produttive -Ricostruzione case -Ricostruzione tessuto sociale -Autonomia, tutela Napoli, Tempestività	-Ripristino residenze -Ripristino patrimonio storico e artistico -Incentivi sistema produttivo presente -Flessibilità, decentramento, trasperanza	-Riabitare la città -Rilanciare l'economia -Risaldare le reti sociali -Strategia, flessibilità, trasperanza	-Condivisione scelte -Opere tempestive dei servizi primari -Valorizzazione tessuto sociale e urbanc -Miglioramento sismico -Legalità, trasparenza, equità	-Ripristino servizi primari (scuole) -Ricostruzione leggera -Ricostruzione pesante -Ricostruzione patrimonio pubblico -Legalità, trasparenza, sicurezza
Struttura	STATO	Gestione fondi, pianifiazione e progettazione, controllo.	Coordinamento, gestione fondi	Promozione sviluppo, gestione fondi	Controllo, gestione fondi gestione emergenziale in capo alla PC	Gestione fondi Commissario PC(fino2010), progettazione	Controllo e gestione fondi	Commissario
	REGIONE	Promozione allo sviluppo	Gestione fondi e controllo	Coordinamento e promozione sviluppo	Ripartizione finanziamenti Pianificazione di area vasta	copianificazione (dopo il 2010)	Pianificazione strategica di area vasta	Coordinamento Vicecommissari Regionali gestione fondi
	COMUNI	Dal '76 gestione fondi	Pianificazione e progettazione	Pianificazione e progettazione	Pianificazione della Ricostruzione: (Leggera, Pesante, Integrata)	Pianificazione (dopo il 2010): Ricostruzione pubblica e privata	Pianificazione : Ricostruzione pubblica e privata	Pianificazione : Ricostruzione pubblica e privata
Comunità	POPOLAZIONE	PASSIVA	ATTIVA	PASSIVA	ATTIVA	PASSIVA	ATTIVA	PASSIVA
Ruolo Strumenti	STATO	-Piani di Trasferimento e Sviluppo; -PTC della Sicilia Occidentale -Pacchetto Sicilia	-	-Piano Nazionale di Sviluppo Economico	-	Programma Strategico L'aquila 2030	-	-
	REGIONE	-Piani Comprensoriali	-Piano Urbanistico Regionale	-Piano di Sviluppo Regionale	Piano Integrato Area Terremoto	-	-Programma Speciale D'Area per l'Emilia-Romagna	Linee guida per la ricostruzione nei Comuni dell'area colpita (Boeri Architetti)
	COMUNI	-	-Piano Particolareggiato di Ricostruzione	-Piano di Zona, Piano di Recupero, Piano insediamento produttivo	-Piano Intregrati di Recupo (UMI con Consorzi Obbligatori)	-Piano di Ricostruzione (UMI con Consorzi Obbligatori)	-Piano Organico -Piano di Ricostruzione	-Piano attuativo (UMI) -Piani settoriali
Attivazione	VOLONTA' ATTIVAZIONE	Mobilitazioni sociali contro scelte top-down nella fase post-sisma per lo più inascoltate	Tendopoli autogestite e successiva creazione di un comitato di coordinamento delle tendopoli il quale si disperde dopo la seconda scossa	L'incontro tra Nord e Sud e la solidarietà innescano mobilitazioni sociali. Tuttavia perderanno di efficacia subito dopo la legge fondamentale.	Il decentramento ha permesso alla popolazione di essere parte attiva del processo. Sono presenti forme di mobilitazione sociale, ma non in maniera consistente.	La gestione emergenziale centralizzata e decisioni top-down hanno comportato la nascita di molteplici produzioni "dal basso" , capaci di proporre usi e inziiative alternative, alcune delle quali ancora attive.	A fronte di una repentina gestione emergenziale si sono attivate forme di autogestione collettive in specifiche aree e mobilitazione sociali ancora attive nel territorio.	Mobilitazione sociale e dinamica ha garantito l'attivazione di nuove iniziative e attività spontanee e di diversa natura a favore della popolazione
Effetti	MORFOLOGICHE E INSEDIATIVE	-Città utopiche separate dai vecchi centri -Sovradimensionamento	-Ricostruzione veloce e dov'era com'era -Spopolamento dei centri storici	-"Dov'era com'era" più flessibile -Sovradimensionamento tessuto	-Miglioramento sismico -Recupero patrimonio ex-ante, ma proiettato al futuro	-Dilatazione territoriale -Aquila Smart City -Degrado Progetto CASE	-Efficienza della risposta - Riduzione cratere (30 al 2018) -Riduzione della vulnerabilità	-Consumo di suolo -Ricostruzione non ancora attiva
	SOCIO-ECONOMICHE	-Rottura delle dinamiche pre sisma -Disorientamento -Dal '90 generale ripresa livello locali	-Ripristino passivo dello stato pre-sisma. -Sviluppo Udine e Trieste -Disgregazione sociale	-Mancata occasione di sviluppo -Disgregazione sociale -Emigrazione giovanile e spopolamento	-Sviluppo opportunità insediative -Spopolamento dei centri storici	-Disgregazione sociale -Ripresa economica differenziata	-Ripresa economica crescente -Riappropriazione della città -Processi a favore della comunità	-Spopolamento -Disgregazione sociale -Opportunità economiche da sfruttare
	GOVERNO del TERRITORIO	Strumenti territoriali e locali Unione dei Comuni Valle del Belice	Piani di seconda e terza generazione	Pratiche di riusco e Pianificazione più strutturata	Nuove pratiche di prevenzione sismica (SUM)	Pianificazione strategica a lungo termine	Implementazione pianificazione	Approfondimenti vulnerabilità sismica

4. ANALISI DELLA RISPOSTA SOCIALE IN UMBRIA

4.1 Attivazione “dal basso” nel post sisma

Nel precedente capitolo si è effettuata una ricognizione degli eventi sismici passati, arrivando ad affrontare il terremoto del Centro Italia 2016, nel quale sono ancora tanti gli interrogativi e le questioni aperte. Il racconto indaga aspetti relativi alla gestione della fase emergenziale e di ricostruzione, e cerca di approfondire la risposta “dal basso” susseguita ad ogni modello, sia in termini materiali che immateriali. Ogni terremoto, secondo il principio di “azione-reazione”, ha prodotto risultati a breve e lungo termine molto diversi tra loro. Modelli top-down hanno generato la nascita di fenomeni di organizzazione spontanea dei cittadini che, non essendo parte attiva del processo, hanno talvolta auto legittimato il loro percorso proponendo iniziative interessanti. Al contrario in gestioni decentrate, questo tipo di fenomeno, seppur presente è rimasto circoscritto a precisi ambiti territoriali o politici.
Di conseguenza è possibile affermare che la risposta non dipende esclusivamente dalla situazione socio-economica e culturale precedente al terremoto, ma che questa può delinearsi anche in relazione alla condivisione o meno delle scelte effettuate nella fase successiva.
La seconda parte della tesi quindi intende approfondire le risposte susseguitesi agli eventi del 24 agosto 2016, 26-30 ottobre 2016 e 18 gennaio 2017, rispetto ad alcune questioni ritenute fondamentali per la ricostruzione fisica dei centri e soprattutto la ricostruzione morale delle comunità.

4.1.1 Autoorganizzazione come risorsa collettiva.

Finora si è analizzato il terremoto in base alle sue caratteristiche generali, alla percezione che le persone hanno di esso e di come nel corso degli anni si sono evoluti saperi e strumenti per fronteggiarlo. Cos'è invece l'autoorganizzazione? Cosa spinge le persone a rimanere in un territorio distrutto ed organizzarsi autonomamente? Come questa pratica può incidere nei risultati e in che modo questi ultimi incidono nella pianificazione della città?

Ormai da tempo il modello amministrativo tradizionale, di tipo verticale, non risponde più alle esigenza della società attuale, troppo complessa e diversificata. A questo modello se ne è contrapposto un altro, dove soggetti di diversa natura cooperano attivando competenze per il raggiungimento di un fine comune. Quando però questi soggetti sono semplici cittadini resta ancora difficile identificare un ruolo all'interno della gestione della città. In generale questo è dovuto alla storica visione dei cittadini come meri amministrati, beneficiari di scelte prodotte da un élite intangibile o come soggetti non dotati di una capacità di reazione efficace rispetto ai problemi che la riguardano. Il rapporto tra istituzione e cittadini è ancora ben lontano da scelte sinergiche, anche se negli anni i cittadini hanno visto accrescere il loro ruolo nei processi di condivisione. E' lo stesso art. 118 delle Costituzione Italiana a sancire il diritto e il dovere riguardante l'applicazione del principio di sussidiarietà, agevolando:

> *"[...]* l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale"

Si crede che il popolo sia portatore dei valori, dell'identità e del Know How dei luoghi e che abbia notevoli risorse in termini di tempo, energie, idee e competenze potenzialmente virtuose. La sua esclusione non favorisce il radicamento delle scelte. Se quanto appena affermato è genericamente vero in ogni contesto, diventa ancora più vero in un luogo distrutto che necessita di essere riabilitato, ripensato e ricostruito.
Ad oggi, dopo numerosi eventi sismici, la popolazione fatica ancora ad affermarsi come portatrice di interessi e non sempre rappresenta il soggetto fondamentale nei processi di ricostruzione post sismica, se non per quanto riguarda le pratiche di attivazione della ricostruzione privata. La netta separazione tra ruoli e competenze, tra pubblico

e privato, influisce sulla qualità dello spazio urbano, sulla sua percezione e sul senso dell'abitare i luoghi. Diversamente, la cooperazione garantisce la costituzione di una realtà plasmata per i suoi cittadini in grado anche di trarre vantaggio dagli avvenimenti distruttivi.

Dopo la prima fase di shock sussegue una generale spinta a favore di una repentina ripresa. I cittadini si trovano in un territorio dove non esistono più riferimenti spaziali e l'istinto naturale è quello di sopperire alle mancanze. I fenomeni di organizzazione spontanea si evolvono parallelamente alla prima emergenza, non esclusivamente per denunciare una cattiva gestione statale o per andare contro il sistema, ma come alternativa alle scelte operative messe in campo. Le iniziative "dal basso" che nascono si inseriscono in un momento critico, in cui tenere insieme dinamiche di dimensioni e complessità elevata potrebbe risultare complicato anche per il Governo più efficiente.

L'autoorganizzazione diviene quindi l'insieme dei pensieri e delle azioni che nel momento emergenziale, quindi straordinario, riunisce più individui con l'obiettivo di rimettere al centro le necessità dell'individuo e i suoi diritti. E anche questa modalità viene tutelata dalla nostra Costituzione, precisamente all'art. 18:

Seppur in un territorio fortemente compromesso, il terremoto delinea un momento

> *"I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare"*

estremamente dinamico e fertile. Le capacità insite in ogni individuo trovano maggiore applicazione e l'attivazione sociale ricopre diversi settori. Le iniziative di distribuzione dei beni di prima necessità vengono sostituite da forme più strutturate di carattere politico, culturale, fino ad interessare l'ambito della socialità e dell'appropriazione di spazi anche non legittimata. Queste produzioni "dal basso" non si attivano solo internamente al territorio colpito, ma includono tutta una rete trasversale più estesa che supporta non solo in termini economici il sistema. Quest'ultimo si adatta alla nuova situazione e tenta così di raggiungere una stabilità.

Il fenomeno dell'autoorganizzazione tuttavia non viene visto come vantaggioso nella

fase emergenziale e di ricostruzione. Solo una minoranza riconosce l'importanza della presenza sul territorio della cittadinanza attiva. I vantaggi sono riscontrabili nel processo di responsabilizzazione dei cittadini alle tematiche del "bene comune" e nel relativo rafforzamento indiretto riguardante l'identità di un luogo. Paradossalmente il terremoto diventa l'occasione per favorire dinamiche di riappropriazione della città in cui le diverse individualità, se in grado di cogliere le opportunità, riescono a guidare l'intera popolazione ed evitare lo stato di emergenza cronica che talvolta si è presentato negli eventi passati. Questi vantaggi, dal punto di vista dell'amministrazione, vengono sorpassati dalla problematica legata alla gestione di un eventuale conflitto. Ascoltare e gestire l'opinione pubblica, anche quella in disaccordo, comporta il dispiegamento di risorse che nel periodo emergenziale si preferisce impiegare sempre in altre questioni giudicate più urgenti, procedendo caso per caso ogni qualvolta un problema si presenta senza mai elaborare una programmazione a lungo termine.

Quanto appena detto viene proposto e sviscerato nei capitoli successivi. Si cercherà di comprendere comportamenti, iniziative ed effetti, risultanti dalle scelte effettuate da istituzioni e liberi cittadini, associati e non. La ricerca si è condotta attraverso una precisa metodologia e in un preciso ambito territoriale, identificato all'interno del territorio colpito. Lo scopo è quello di raccogliere dati direttamente dalle persone che hanno vissuto e gestito il terremoto per costituire una solida base, affinchè le pratiche di autogestione possano essere comprese e ritenute utili nella gestione post-emergenziale, dove la ricostruzione della comunità gioca un ruolo fondamentale tanto quanto quella della ricostruzione fisica degli insediamenti.
L'autorganizzazione e la partecipazione attiva che intervengono in un territorio, alimentano il concetto di resilienza, oggi centrale in molte politiche territoriali nazionali ed internazionali. Non è pensabile che la resilienza sia una capacità innata delle persone o della società. Essa è la somma di vari fattori, individuali e collettivi, che devono necessariamente essere coltivati e governati. La pianificazione dunque, specialmente all'interno di contesti vulnerabili, dovrebbe garantire il dialogo tra le parti ed assumere il ruolo di facilitatore nel percorso di ricostruzione delle comunità, con le comunità.

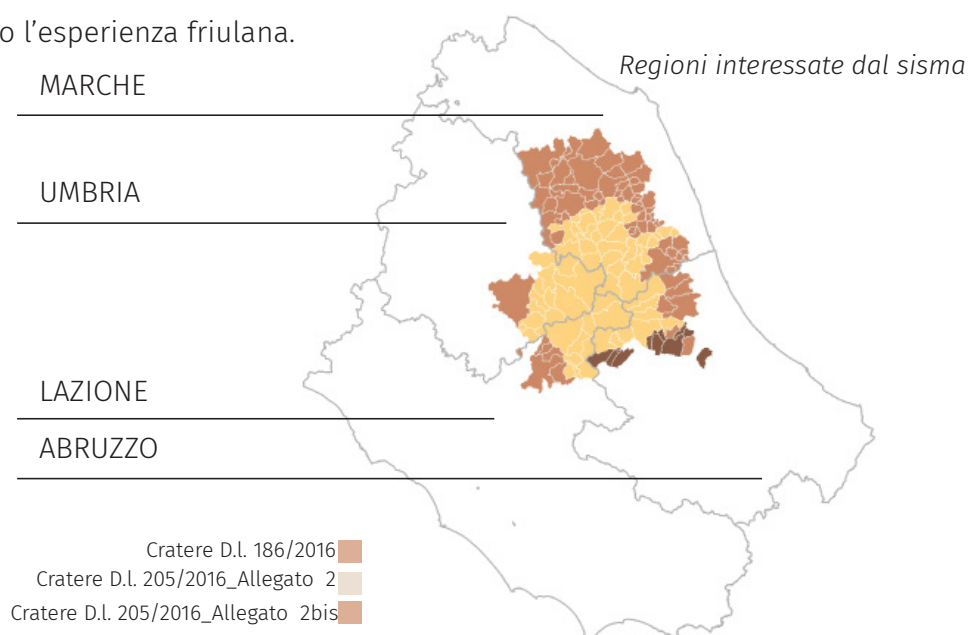
4.2 L'indagine qualitativa

E' possibile definire il terremoto anche come evento rivelatore del contesto colpito, in cui la risposta è calibrata in base alla molteplicità di fattori individuali e collettivi. A quasi due anni dal sisma che ha interessato l'Appennino centrale è possibile analizzare alcune strategie le quali, strutturando il percorso di ripresa, hanno comportato la reazione dei soggetti destinatari.

Questa parte della tesi si pone come narratrice di quelle che sono state le iniziative, istituzionali e sociali, in risposta ai tre eventi sismici del 2016/2017. Per dimostrare la tesi il terremoto viene quindi inteso come un fenomeno distruttivo, ma con un forte potenziale di rigenerazione delle comunità colpite. La necessità di ripensarsi produce terreno fertile dove è possibile condurre nuove scelte di alto valore trasformativo.
Per lo svolgimento della ricerca è stata considerata fondamentale l'immersione ed il contatto con le comunità e il contesto distrutto. Condurre un'analisi puramente scientifica avrebbe tolto gran parte del senso alla ricerca. A questa precisa volontà è susseguita, nella fase embrionale della tesi, la necessità di rendere attendibile la ricerca. Ciò ha portato alla considerazione di due importanti fattori, quello relativo alla scelta della metodologia di ricerca e, subordinatamente, quello relativo al campo di applicazione della stessa.
Per quanto riguarda la metodologia di ricerca si è preferito condurre un'analisi qualitativa, ovvero una ricerca ristretta ad uno specifico ambito territoriale che riuscisse ad entrare nel profondo dei temi attraverso un'intervista. Quest'ultima deve garantire la giusta empatia ed interazione tra intervistato e ricercatore in modo tale da far emergere la realtà soggettiva dell'individuo stesso, frutto delle sue condizioni socio culturali. L'intervista

è di tipo semi-strutturato e prevede l'elaborazione di una traccia degli argomenti che si intendono affrontare. La raccolta dati perciò ha una base soggettiva, fornita dall'ampia libertà di parola dell'individuo, che non costituisce una rappresentazione statistica di tutto il cratere colpito. A domande standardizzate, che costringono l'autocontrollo e il giudizio in una scala da 1 a 5, si predilige la vasta gamma di colori che può contenere una specifica risposta colloquiale. La metodologia permette di conseguenza di trarre informazioni generali e rappresentative a partire dalle specifiche situazioni raccontate durante le interviste. (Corbetta, 2003)

Il passaggio successivo prevede l'identificazione di un'area di studio specifico. Il terremoto del Centro Italia ha interessato il territorio di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria. Per ragioni di ottimizzazione della ricerca è stato opportuno ridurre l'ambito ad una Regione, in quanto l'analisi qualitativa comporta maggiori sforzi in termini di tempo. Nonostante la consapevolezza che i maggiori danni si localizzano nelle Marche (60% del cratere), il territorio d'intervento scelto è quello della Regione Umbria. L'area in analisi comprende i 14 comuni che costituiscono, con un focus maggiore sulle realtà più colpite: Norcia, Cascia, Preci, Monteleone di Spoleto e Spoleto. Le motivazione riguardano la maggiore conoscenza del territorio e delle comunità, ma soprattutto il livello di avanzamento che la Regione ha rispetto alle politiche di ricostruzione. La frequenza degli eventi ha portato il territorio ad acquisire nuove competenze ed affinare la propria capacità di intervento in un quadro ritenuto a livello nazionale un modello da emulare dopo l'esperienza friulana.

Regioni interessate dal sisma

4.2.1 Strutturazione ricerca

L'indagine sociologia si è protratta per circa tre mesi, da dicembre 2017 ad aprile 2018, attraverso il contatto, l'osservazione della popolazione e tramite le interviste qualitative. La prima modalità prende avvio da incontri casuali con le persone locali, terremotate e non, nelle diverse giornate che ho passato nei centri più colpiti, mentre la seconda ha richiesto una prima comunicazione per e-mail, ma con l'avanzare delle interviste sono riuscita ad estendere la mia rete di conoscenze anche grazie al passa parole degli intervistati. Questo periodo mi ha dato l'opportunità di approfondire le problematiche che tutta la popolazione vive nei momenti emergenziali, in particolare quelle riguardanti il lasso temporale che intercorre tra la primissima emergenza e l'inizio della ricostruzione, dove l'attenzione mediatica diminuisce, mentre il carico di stress aumenta. La fase che gli studiosi hanno definito "fase di disillusione"[36].

Lo svolgimento della ricerca si è distinto nel dettaglio in 4 fasi:

- Lo studio del quadro di riferimento normativo e l'approfondimento delle caratteristiche endogene dei 14 comuni del cratere umbro;
- Una prima ricognizione dei soggetti ritenuti utili ai fini della tesi;
- La stesura delle tracce per affrontare l'intervista;
- La definizione finale di attori e questionario qualitativo.

Durante tutto il periodo dall'inizio della ricerca ho partecipato ad alcune iniziative per approfondire lo stato di avanzamento dei lavori e che hanno saputo indirizzare la mia visione oggettiva del tema:

- La partecipazione ad iniziative e convegni. Nello specifico, convegni istituzionali:
  1) "*Ricostruzione in Umbria: Tecnologie e architettura per la qualità dei nuovi edifici*", organizzato all'interno del Fuorisalone a Milano il 6 aprile 2017;
  2) *"Ricostruzione post-catastrofe e ricostruzione dello spazio pubblico",* organizzato all'interno della Biennale dello Spazio Pubblico a Roma il 26 maggio 2017;
  3) "Via salaria si racconta", organizzato dal Politecnico di Torino il 31 ottobre 2017.
- Altre iniziative "dal basso" che rappresentano la conclusione o step intermedi di alcuni percorsi avviati subito dopo il sisma:
  1) "La scuola di Emidio di Treviri", organizzato dalle BSA e dal gruppo di ricerca Emidio di Treviri nella Provincia di Ascoli Piceno, dal 7 al 10 ottobre 2017;

---

36 Maggiori dettagli nel capitolo 1.3, paragrafo 1.3.3, p.29

2) Presentazione del libro “Piccolo dizionario sociale del terremoto” organizzato dai Montanari Testoni allo spazio solidale a Norcia il 17 febbraio 2018;
3) Proiezione di “Colpiti nel cuore: appunti per una ricostruzione” all’interno di Visioni del Reale - 5a Edizione, realizzato da Restart.Comunità.Resistenti e MenteGlocale, vincitori del Bando di CO.RE.COM.Umbria, a Perugia il 22 febbraio 2018.

Questi passaggi hanno permesso la definizione della numerosità del campione in modo tale da renderlo rappresentativo ed attendibile ai fini della ricerca. Si sono selezionati 50 attori di diversa natura, da quelli istituzionali alle varie realtà associative presenti già prima del sisma o appena nate. Nel capitolo 4.3 verranno presentati in maniera più dettagliata rispetto alle loro caratteristiche.
Per quanto riguardano le tracce degli argomenti, esse affrontano diverse tematiche, concettualmente temporizzabili nelle tre fasi pre-sisma, emergenza e post-sisma. Tutti gli attori hanno la possibilità di rispondere liberamente e non necessariamente devono approfondire tutti i temi allo stesso modo. Questo perchè ognuno, con il proprio bagaglio culturale, conosce o accoglie con più interesse specifici temi piuttosto che altri, di conseguenza la conversazione è calibrata rispetto ad ogni soggetto intervistato. (Corbetta, 2003) Da tematiche generali riguardanti lo stato pregresso dei luoghi, che tipo di gestione è stata programmata e percepita, l’intervista procede attraverso questioni più specifiche. L’attenzione maggiore si è posta alle innumerevoli iniziative attivate nel territorio, le quali hanno garantito la nascita di nuove forze creative, capaci di instaurare relazioni alternative tra tutti i soggetti. Le tracce quindi approfondiscono il tipo di rapporto tra cittadini e istituzioni, le modalità di gestione di un eventuale conflitto e le prospettive future di intervento. Infine, ogni intervista è stata registrata tramite registratore per poi essere trascritta integralmente rispettando i toni e le espressioni dell’interlocutore.

TRACCE INTERVISTA QUALITATIVA

2015

VITA NEL COMUNE

Dinamiche che interessano la città

PIANIFICAZIONE

Il ruolo della prevenzione e la percezione del rischio

COMUNITA'

Dinamiche sociali e l'idea di comunità

2016 2017

GESTIONE EMERGENZA

Soccorsi, primo ricovero e Volontà degli attori coinvolti

ECONOMIA

Soluzioni abitative e risoluzione problemi

OPPORTUNITA'

Attività svolte a favore della popolazione

2018

PROSPETTIVE

Situazione attuale e modello di ripresa

PIANIFICAZIONE

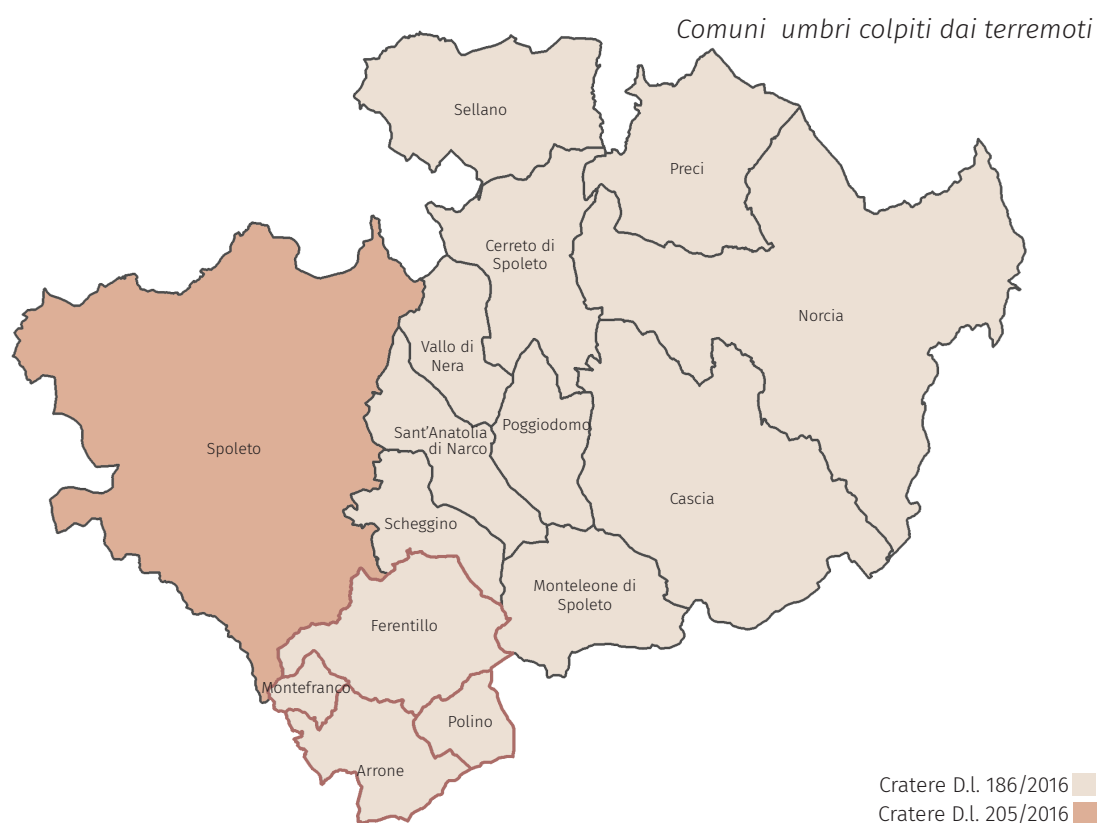
Trasformazione del territorio e prevenzione

RESILIENZA

Attivazione "dal basso" e nuove dinamiche sociali

4.3 I 14 Comuni umbri colpiti

Il cratere umbro comprende 14 Comuni del sud dell'Umbria. Data la frequenza ravvicinata degli eventi sismici in un primo momento solo 13 amministrazioni umbre vengono interessate. Secondo il D.L n.186/2016 rientrano nella lista i comuni di:

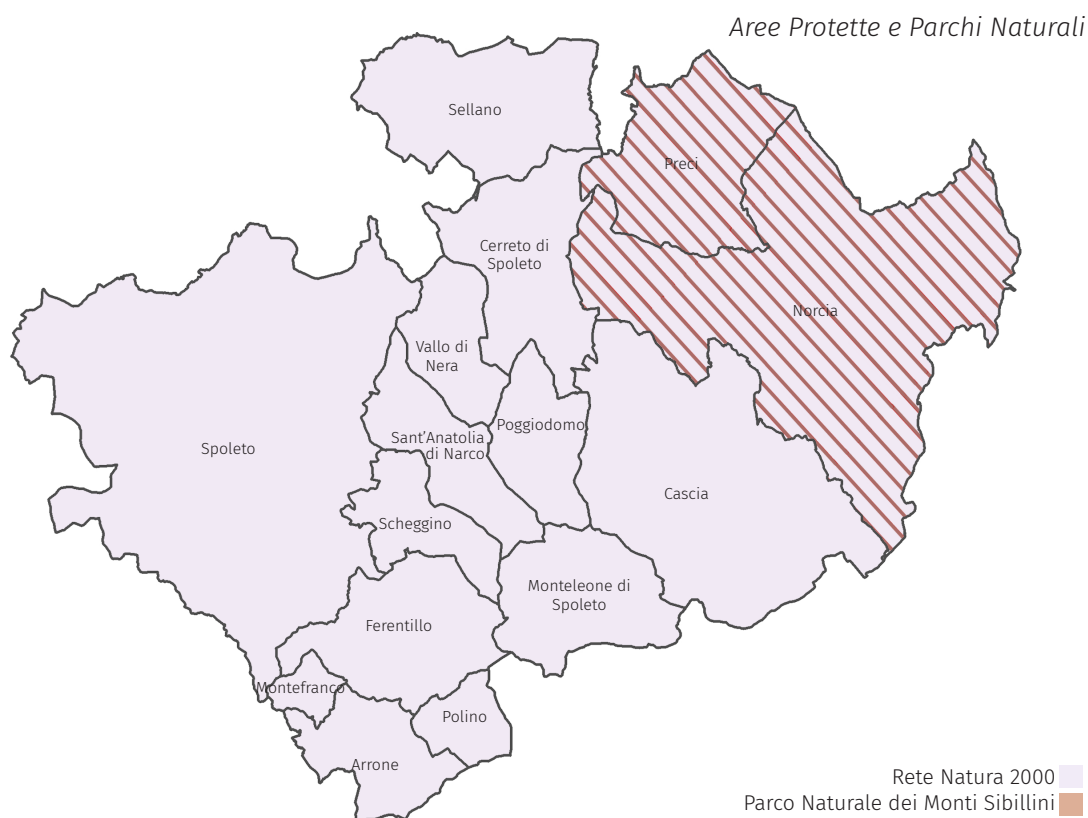
Comuni umbri colpiti dai terremoti

Arrone (TR), Cascia (PG), Cerreto di Spoleto (PG), Ferentillo (TR), Montefranco (TR), Monteleone di Spoleto (PG), Norcia (PG), Poggiodomo (PG), Polino (TR), Preci (PG), Sant'Anatolia di Narco (PG), Scheggino (PG), Sellano (PG), Vallo di Nera (PG). Con la scossa di ottobre, localizzata nei pressi di Norcia, è rientrato nel cratere con il D.L. n.205/2016 anche il Comune di Spoleto (PG), unico centro di dimensioni maggiori.

Brevemente si analizzano le caratteristiche di questo territorio, rispetto alle peculiarità e alle criticità che lo rendono tanto attrattivo quanto difficile. Si affronteranno temi ambientali, demografici, economici che nel corso degli anni hanno disegnato il territorio.

Ambiente

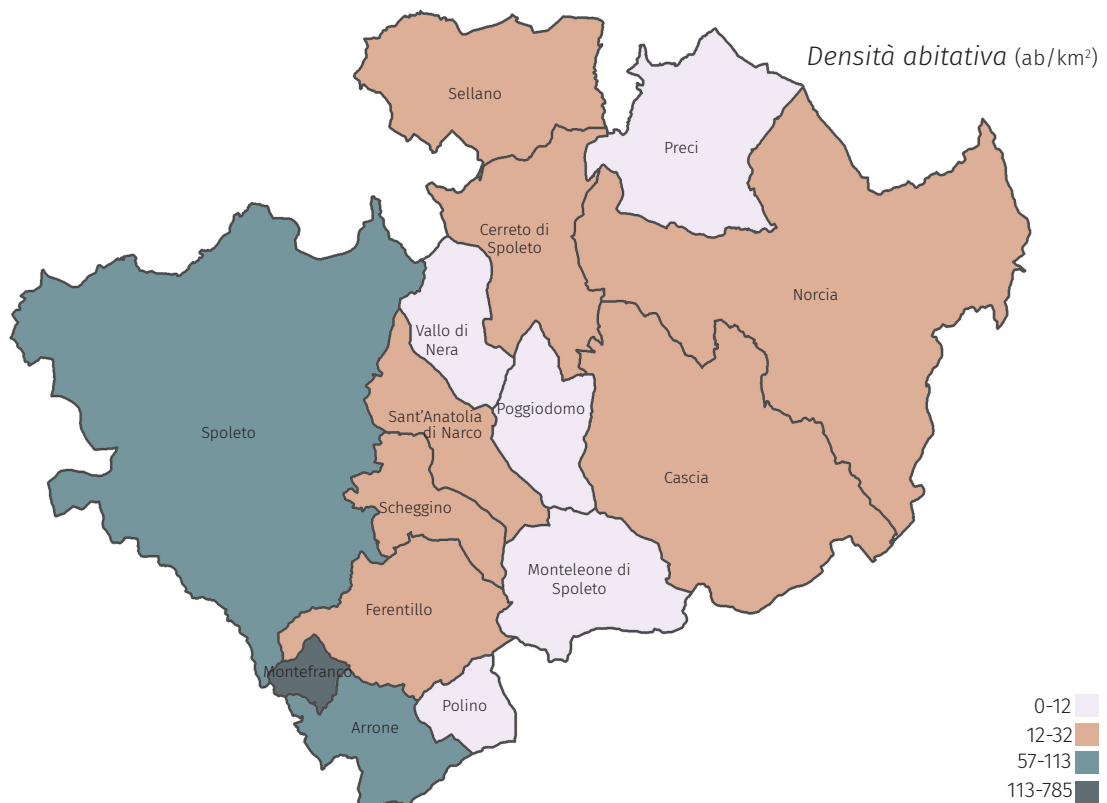
La parte di territorio presenta una morfologia prevalentemente montuosa. Il 25.5% degli abitati si collocano nella fascia altimetriche >= 600 metri, il 29.7% tra 600-899 m, mentre la restante parte è ubicata sopra ai 900 m di altezza. (Valeriani e Bertelli,2017)

Per le loro caratteristiche di isolamento, i centri non hanno subito grandi sviluppi urbani, escluso il Comune di Spoleto e in minima parte il Comune di Norcia. Rispetto le altre Regioni, l'Umbria è quella con la più bassa densità abitativa, pertanto la vocazione

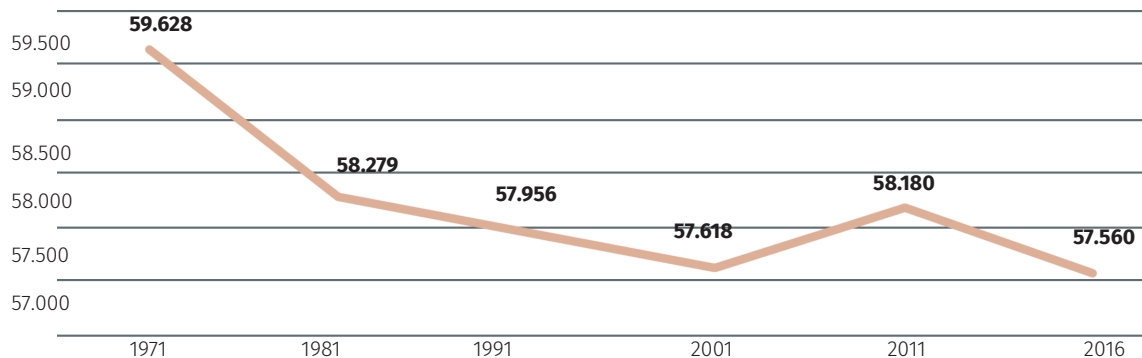
Aree Protette e Parchi Naturali

naturalistica gioca un ruolo fondamentale nell'identità della popolazione e nelle politiche locali, regionali e nazionali. Di fatto, tutti i 14 Comuni rientrano nella Rete Natura 2000, mentre solo i Comune di Norcia e Preci rappresentano il versante umbro del Parco Naturale dei Monti Sibillini. Tutto questo afferma l'importante patrimonio paesaggistico di cui questo territorio è dotato.

Demografia

L'intera area colpita conta 600.000 persona, in maniera differenziata per ogni Regione. L'umbria, come evidenziato, è la Regione meno densamente abitata e comprende il 6,5% della popolazione colpita, ovvero 57.505 abitanti. L'area del cratere inoltre è soggetta ormai da tempo ad un progressivo spopolamento, sia a causa degli eventi sismici frequenti sia delle scarse opportunità presenti.

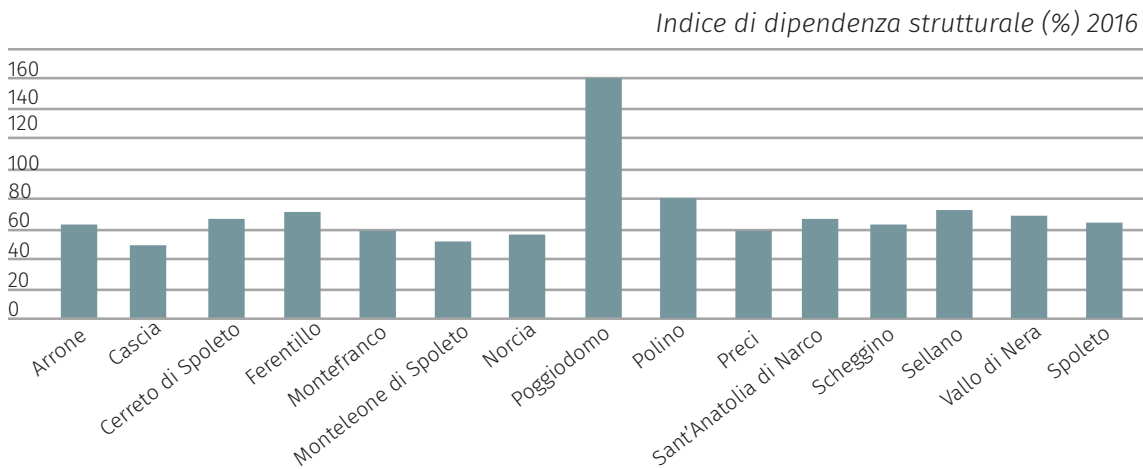
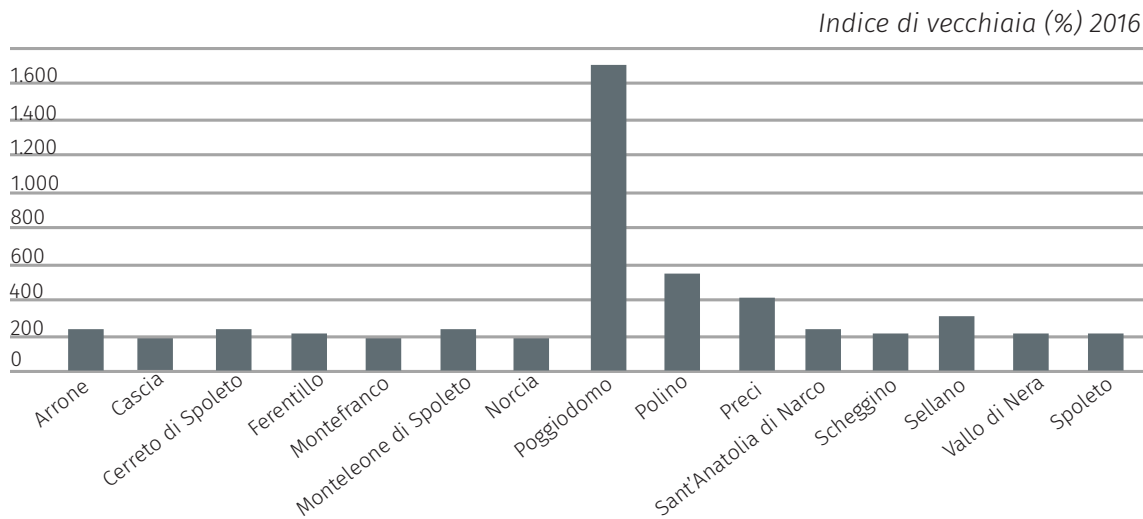
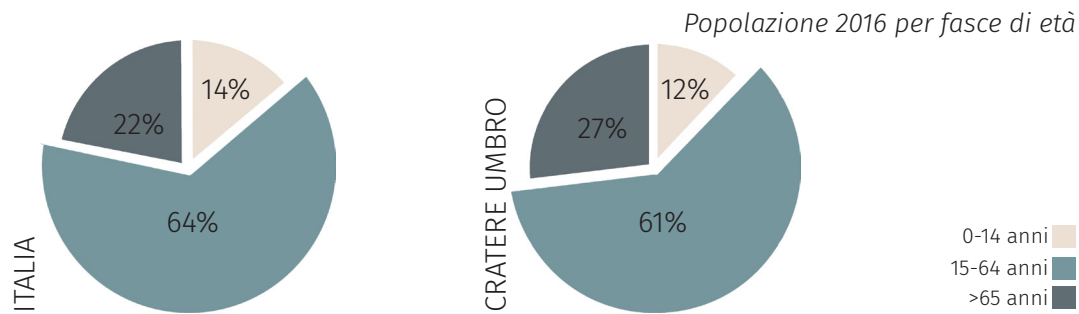
Densità abitativa (ab/km²)

Evoluzione demografica (abitanti) dal 1971 al 2016 del cratere umbro

59.500
59.000
58.500
58.000
57.500
57.000

1971	1981	1991	2001	2011	2016
59.628	**58.279**	**57.956**	**57.618**	**58.180**	**57.560**

Accanto al fenomeno dello spopolamento dei centri si trova un altro fenomeno negativo, quello relativo all'invecchiamento della popolazione. Negli ultimi dieci anni il numero di nascite è diminuito, mentre la fascia sopra i 65 anni è aumentata, arrivando sopra la media nazionale.

Popolazione 2016 per fasce di età

Indice di vecchiaia (%) 2016

Indice di dipendenza strutturale (%) 2016

I grafici riportano un grado di incidenza della popolazione anziana simile in tutti i Comuni. La popolazione anziana è nettamente più alta di quella giovanile e questo fenomeno è nettamente visibile nel centro di Poggiodomo, dove la presenza di popolazione inattiva è quasi il doppio di quella attiva (ISTAT). Altro dato interessante e che imprime in maniera più dinamica la situazione è l'indice di dipendenza strutturale, ovvero il numero totale di giovani e anziani di cui la popolazione deve farsi carico. In questo senso vediamo come le percentuali sono più variegate, pur conservando delle similitudine con l'altro grafico.

Economia

Per quanto riguarda l'economia dei luoghi i settori principali del cratere umbro comprendono il comparto turistico e quello agricolo, nonostante un'alta percentuale della popolazione lavora nel settore dei servizi. Grazie al grande patrimonio architettonico, culturale. ambientale e alla qualità della vita il comparto turistico umbro detiene il primato tra le quattro Regioni, sia per quanto riguarda i posti letto che le presenze annuali. Quasi il 50% degli arrivi nell'intero cratere si localizza in Umbria. Nei periodi estivi i centri raddoppiano o triplicano la loro dimensione, raggiungendo la quota di cinque turisti per abitante, e questo permette all'economia di alimentarsi (Valeriani e Bertelli, 2017). Nonostante siano terre di emigrazione da almeno due generazioni, la grande attrattività garantisce il ritorno, anche se solo temporaneo, dei proprietari delle seconde case i quali contribuiscono in larga scala all'economia locale, favorendo anche la vivacità del tessuto sociale.

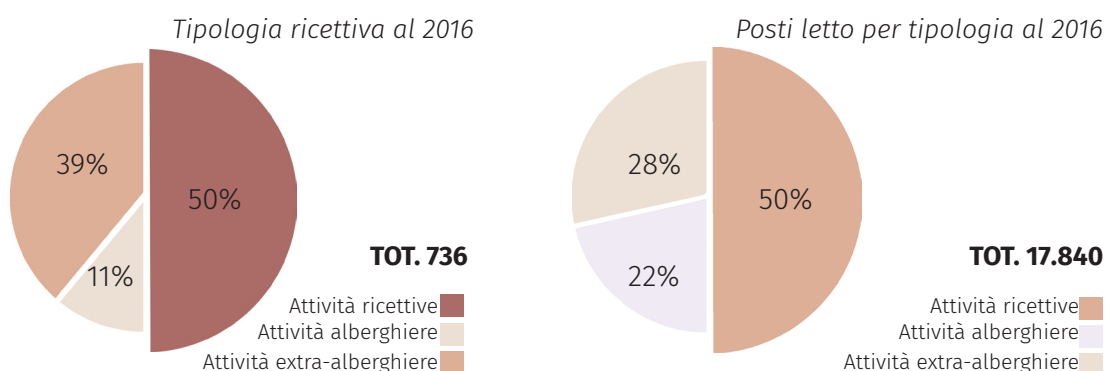
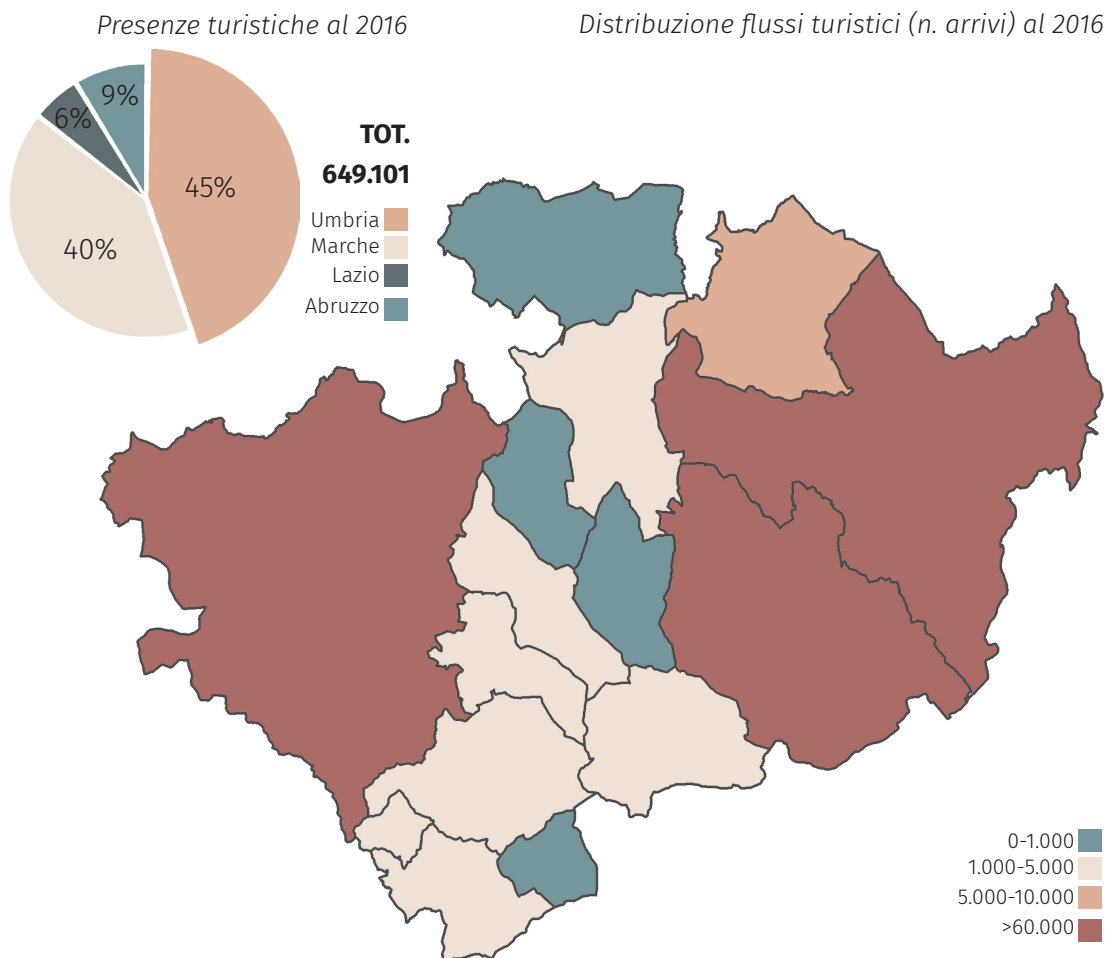
Presenze turistiche al 2016

9%
6%
45%
40%

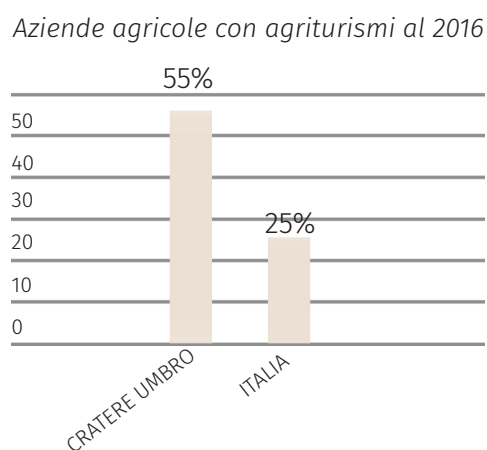
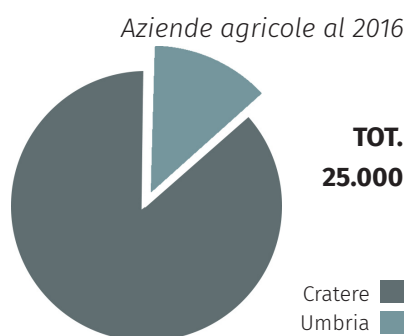
TOT.
649.101

Umbria
Marche
Lazio
Abruzzo

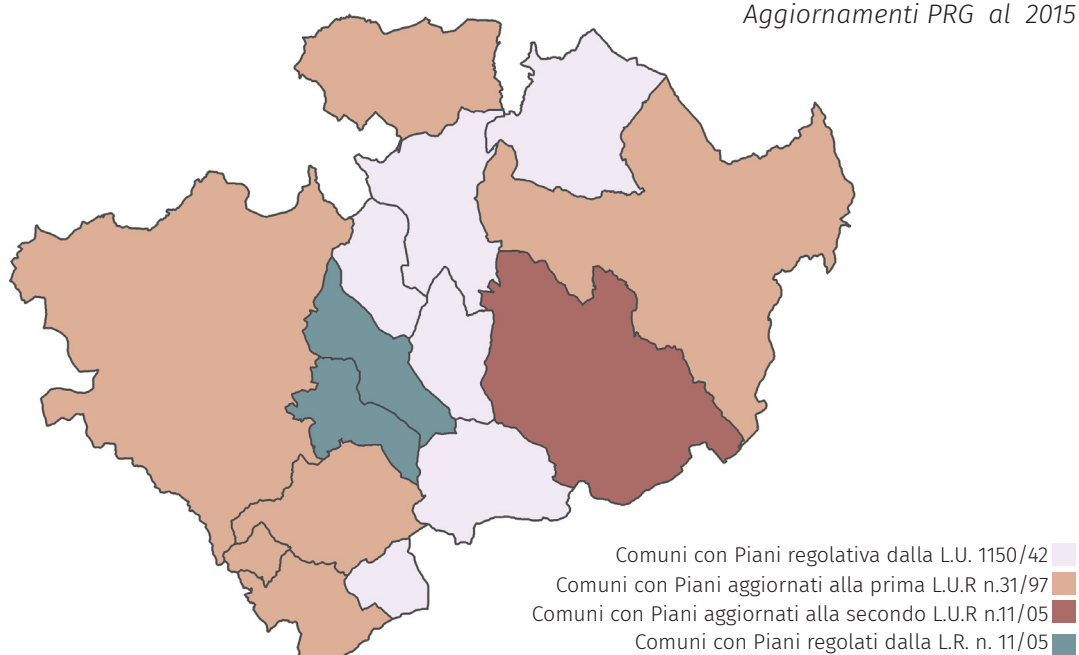
Distribuzione flussi turistici (n. arrivi) al 2016

0-1.000
1.000-5.000
5.000-10.000
>60.000

Il comparto agricolo gioca un ruolo fondamentale per il paesaggio e per le imprese, anche se il maggior numero di azienda agricole è localizzato nella Regione Marche. Tuttavia i prodotti umbri, dalla lenticchia di Castelluccio ai prodotto tipici di Norcia, dal formaggio allo zafferano di Cascia, sono conosciuti ed apprezzati in tutta Italia.

Aziende agricole al 2016

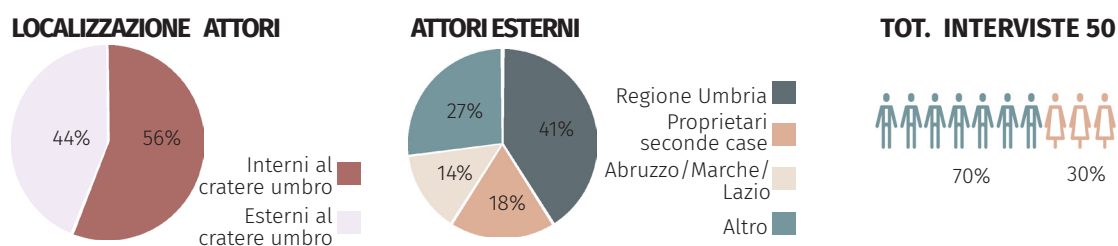
Aziende agricole con agriturismi al 2016

Governo del Territorio e rischio sismico

La Regione Umbria è una tra le Regioni più avanti rispetto alle politiche di prevenzione sismica grazie ai saperi instaurati sul tema e alle buona pratiche perseguite negli ultimi anni. E' bene evidenziare che tutti i 14 Comuni colpiti rientrano nella Zona 1 della pericolosità sismica, ovvero l'area con la più alta probabilità di avvenimento sismico. Il problema è che la frammentazione del tessuto urbano, l'elevata presenza di seconde case e la difficoltà delle amministrazioni di trasferire le informazioni dal livello sovralocale ai cittadini comporta una generale disinformazione, il rapporto tra amministrazioni e singoli individui su questo tema è spesso limitata. Le campagne di comunicazione avvengono in minima parte nelle scuole e si pongono l'obiettivo di creare regole per la salvaguardia della vita. Non esistono comunicazioni su temi riguardanti il miglioramento delle strutture, se non in specifici ambienti. Nonostante questo la Regione Umbria ha approfondito studi del sottosuolo attraverso la microzonazione sismica. Nel corso degli anni la Regioni ha garantito molti finanziamenti per questi studi e dopo il terremoto del Centro Italia si è impegnata nell'approfondimento del terzo livello di Microzonazione nei Comuni colpiti.Per quanto riguarda la pianificazione del territorio comunale, dal sito della Regione Umbria è possibile consultare lo stato degli strumenti. Sono ancora molti i comuni con vecchi piani, elaborati con concezioni ormai superate e che irrigidiscono l'intero sistema urbano.

Aggiornamenti PRG al 2015

4.4 Attori coinvolti

La potenzialità dell'indagine qualitativa riguarda sicuramente la possibilità di approfondire uno stesso tema da punti di vista differenti, in modo tale da estrapolare la realtà dalle singole visioni personali. (Corbetta, 2003) Ogni persona percepisce e metabolizza i fatti esterni rispetto al proprio "Io" ed è proprio per questo che le risposte e i pensieri individuali sono diretta conseguenza del proprio vissuto, della propria famiglia o del ruolo che si riveste nella società. Quanto detto rafforza l'obiettivo iniziale di rendere la ricerca attendibile.

Ai fini della ricerca è stato necessario formare un campione quanto più eterogeneo in grado di rappresentare il cratere umbro. La campagna di interviste conta 50 diversi attori i quali ho personalmente incontrato durante i miei quattro mesi in Umbria. Di fatto i vari incontri mi hanno permesso di sviscerare alcune questioni ritenute fondamentali attraverso gli occhi e il cuore delle persone.

L'eterogeneità del campione è ricavata da due fattori. La prima distinzione da fare riguarda la loro origine in quanto non tutti gli intervistati sono umbri o terremotati. L'inserimento di soggetti esterni, anche se minoritario rispetto al totale, è fondamentale perché sono proprio loro a portare l'elemento di "diversità" che, talvolta, riesce ad attecchire e innescare nuovi processi rigenerativi. L'ultimo fattore che rappresenta l'eterogeneità degli intervistati riguarda la loro natura giuridica e il ruolo che hanno avuto nel processo di emergenza. Quest'ultima caratteristica è di certo la più importante perchè permette di mettere a confronto istituzione e cittadino.

4.4.1 Attori istituzionali

Vengono definiti attori istituzionali quelle forme di organizzazione che rappresentano per la società il modello ordinario rispetto a tutte le pratiche che interessano la gestione e l'amministrazione della vita delle persone e della città, sia nelle fasi di "pace" e in quelle emergenziali; inoltre sono definibili come soggetti rappresentanti l'interesse e le esigenze dei cittadini nell'intero sistema nazionale. Delle 50 interviste il 22% è formato da attori istituzionali, rientranti tutti all'interno della Regione Umbria.

1. **ASSESSORE AL TERRITORIO DI CASCIA**
2. **ASSESSORE AL TURISMO DI NORCIA**
3. **ASSOCIAZIONE INTERCOMUNALE P.C. DELLA VALNERINA**
4. **CONSIGLIERE COMUNALE DI MONTELEONE DI SPOLETO**
5. **ENTE PARCO NAZIONALE MONTI SIBILLINI**
6. **PROTEZIONE CIVILE-REGIONE UMBRIA**
7. **REGIONE UMBRIA**
8. **SINDACO DI PRECI**
9. **UFFICIO TURISMO CASCIA**
10. **VICESINDACO DI SPOLETO**
11. **VIGILI DEL FUOCO**

4.4.2 Attori formali

Gli attori formali rappresentano le organizzazionI, le associazioni, i comitati presenti nel territorio. Alcune di queste entità erano già presenti, a livello locale o sovralocale, prima del sisma, mentre altre sono nate dopo il sisma in maniera spontanea. L'attivazione sul territorio avviene come risposta consequenziale alle necessità riscontrate dalla popolazione, secondo precisi ideali che pongono centrali gli interessi del singolo e della comunità. Le iniziative svolte da questo macrogruppo possono rientrare nel sistema ordinario attraverso un aperto dialogo e il riconoscimento da parte delle istituzioni, o talvolta, seguire un percorso parallelo. Anche se non tutte formalmente riconosciute, queste forme organizzative hanno una precisa strutturazione, uno statuto che regola rapporti, modalità di attivazione e scopo da perseguire, ma soprattutto intervengono sul territorio con iniziative propositive e concrete a favore della comunità.

SOGGETTI PRESENTI PRIMA DEL SISMA

1. **ACTION AID**
2. **ALTEREGO-LA FABBRICA DEI DIRITTI**
3. **BRIGATE DI SOLIDARIETA' ATTIVA**
4. **CESVOL**
5. **CONFEDERAZIONE ITALIANA AGRICOLTORI**
6. **CITTADINANZA ATTIVA**
7. **FITA-UMBRIA**
8. **FONTEMAGGIORE**
9. **GEOLOGIA SENZA FRONTIERE**
10. **INGEGNERIA SENZA FRONTIERE**
11. **LEGAMBIENTE UMBRIA**
12. **PSICOLOGI EMDR**
13. **PSICOLOGI PER I POPOLI**
14. **SPOLETO'S**
15. **STEFANO BOERI ARCHITETTI**

SOGGETTI NATI DAL SISMA

1. **ASS. "ANGELA PAOLETTI"**
2. **BIODISTRETTO DI NORCIA**
3. **COMITATO SISMA CENTRO ITALIA**
4. **EMIDIO DI TREVIRI**
5. **I LOVE NORCIA**
6. **I RAGAZZI DEL 50/a**
7. **LE VIE DEL SALE ONLUS**
8. **MONTANARI TESTONI**
9. **PROLOCO DI CAMPI DI NORCIA**
10. **PROLOCO DI CAPRICCHIA (RI)**
11. **WE ARE NORCIA**

4.4.3 Attori informali

Quest'ultimo gruppo contiene soggetti di diversa natura, alcuni dei quali sono stati solo beneficiari degli aiuti e della grande solidarietà, altri ne sono stati artefici. La maggioranza di questi attori si è mossa in libertà assoluta per sopperire velocemente alle necessità. Le attività o le azioni svolte autonomamente non consistono mai in un "atto di guerra" verso le istituzioni, ma corrispondono all'urgenza di un ritorno alla "normalità" o all'esigenza di fare qualcosa per se stessi e per gli altri.

L'informalità di questi attori è dovuta alla loro attivazione temporanea, infatti non hanno costituito associazioni vere e proprie attraverso un'organizzazione strutturata e prospettive a lungo termine. Alcune si sono attivate per la primissima emergenza per poi sciogliersi appena conclusa. Questo gruppo raccoglie perciò le personalità più variegate che sono intervenute nel cratere umbro.

1. **AGRICOLTORE DI CASTELLUCCIO DI NORCIA**
2. **ANNA_TERREMOTATA**
3. **AZIENDA AGRICOLA BRANDIMARTE**
4. **AZIENDA AGRICOLA DELL'ORSO**
5. **AZIENDA AGRICOLA PALOTTI**
6. **AZIENDA AGRICOLA PERSIANI**
7. **COMITATO PIEDIVALLE SEMPRE NEL CUORE**
8. **FABIO_TERREMOTATO**
9. **PER LA RINASCITA DEI PICCOLI BORGHI**
10. **SANDRO BOLDONI-REGISTA "LA BOTTA GROSSA"**
11. **VALNERINA ONLUS**
12. **#RESTOINPIEDI**
13. **#WALKwithPETER**

ATTORI	DATA	LUOGO
1. Proloco di Campi	27/11/17	Campi (Norcia)
2. Protezione civile Regione Umbria	19/12/17	Foligno
3. Ass. intercomunale di PC Valnerina	19/12/17	Norcia
4. Montanari Testoni	19/12/17	Norcia
5. #Resto in piedi	19/12/17	Norcia
6. Alterego-Fabbrica dei diritti	20/12/17	Skype
7. Consigliere di Monteleone di Spoleto	30/12/17	Monteleone
8. Comitato Piedivalle sempre nel cuore	30/12/17	Piedivalle (Preci)
9. I love Norcia	04/01/18	Norcia
10. Azienda agricola Brandimarte	04/01/18	Norcia
11. FITA-Umbria	05/01/18	Spoleto
12. Comitato per la rinascita dei piccoli borghi	08/01/18	Piedivalle (Preci)
13. Vicesindaco Spoleto	09/01/18	Spoleto
14. Legambiente Umbria	10/01/18	Perugia
15. Ente Parco Nazione Monti Sibillini	10/01/18	Foligno
16. Psicologi EMDR	11/01/18	Skype
17. Ufficio Turismo Cascia	12/01/18	Cascia
18. Spoleto's	17/01/18	Spoleto
19. Cittadinanza Attiva	17/01/18	Spoleto
20. Sindaco di Preci	18/01/18	Preci
21. Assessore al Territorio di Cascia	19/01/18	Cascia
22. Valnerina Onlus	19/01/18	Cascia
23. Azienda agricola Palotti	19/01/18	San Giorgio (Cascia)
24. Ass. "Angela Paoletti" Cascia	19/01/18	Cascia
25. Azienda agricola Persiani	07/02/18	San Giorgio (Cascia)
26. Fontemaggiore	08/02/18	Perugia
27. Confederazione Italiana Agricoltori	08/02/18	Perugia
28. #WalkwhitPeter	09/02/18	Skype
29. Proloco di Capricchia (RI)	12/02/18	Capricchia (Amatrice)
30. Psicologi per i popoli-Umbria	13/02/18	Perugia
31. Anna_terremotata	16/02/18	Norcia
32. Azienda agricola Dell'Orso	16/02/18	Norcia
33. Regione Umbria	16/02/18	Foligno
34. Fabio_terremotato	17/02/18	Popoli(Norcia)
35. Action Aid	19/02/18	Skype
36. We are Norcia	19/02/18	Norcia
37. Biodistretto di Norcia	20/02/18	Norcia
38. CESVOL	20/02/18	Norcia
39. Geologia senza Frontiere	21/02/18	Skype
40. Le vie del sale onlus	27/02/18	Perugia
41. Vigili del Fuoco	27/02/18	Perugia
42. Assessore Turismo Norcia	27/02/18	Norcia
43. Ingegneria senza Frontiere	28/02/18	Skype
44. Lavoratore di Castelluccio di Norcia	06/03/18	Norcia
45. Sandro Boldoni-Regista "La botta grossa"	12/03/18	Milano
46. Stefano Boeri Architetti	12/03/18	Milano
47. Brigate di Solidarietà attiva	15/03/18	Foligno
48. I ragazzi del 50/a	05/04/18	Spoleto
49. Comitato sisma Centro Italia	6/04/18	Skype
50. Emidio di Treviri	11/04/18	Skype

SAN GIORGIO, CASCIA
17.02.18

5. STORIE DAL SISMA

Questo capitolo rappresenta il cuore della ricerca e si pone l'obiettivo di raccontare l'esito delle interviste in merito alle peculiarità e alle problematiche emerse durante le stesse. Il racconto ripercorre tutte le tematiche individuate nelle tracce, soffermandosi però con maggiore attenzione agli argomenti inerenti alla ricerca.
L'analisi dei questionari avviene in due modalità differenti. Le tematiche generali riguardanti la vita nel Comune, la pianificazione del territorio e gli aspetti economici pre e post sisma, vengono affrontati velocemente in quanto utili alla creazione dello sfondo in cui queste storie si incontrano e si scontrano. Quello che invece verrà approfondito sono le innumerevoli iniziative organizzate dalla popolazione e per la popolazione, le quali interessano molteplici settori, da quello sociale a quello di ricerca e formazione, da quello ambientale a quello di uso del suolo. Sviluppi, prospettive, progetti, ricerche, solidarietà si ramificano nel territorio, offrendo la possibilità di capire lo stato di partenza e la strada da percorrere per migliorarsi, per diventare ciò che non si era prima. Iniziative "dal basso", ma anche interventi istituzionali capaci di comprendere le esigenze e di rinnovarsi.
Gli effetti a lungo termine non sono ancora tangibili e talvolta, i rapporti conflittuali tra diversi soggetti, hanno anche impedito o ostacolato la continuazione delle attività. Tuttavia a quasi due anni dal sisma è possibile vedere i piccoli semi piantati nel cratere e la passione di molti individui che, senza secondi fini, hanno trascinato comunità intere. Prendere coscienza delle situazioni territoriali e sociali presenti ha comportato primariamente l'attivazione di alcune persone che a loro volta hanno allargato la rete con nuovi soggetti. La conseguenza è la percezione attenuata dello stato di emergenza il quale, nonostante la situazione drammatica viene vissuto in maniera attiva e propositiva applicando il concetto della resilienza stessa.

5.1 La Valnerina: ieri e oggi

VITA NEL COMUNE

La conduzione delle interviste ha dettagliato quello che nei paragrafi precedenti è stato analizzato tramite i grafici. Lo scenario che gli intervistati raccontano delinea un luogo fortemente in crescita che, dopo la crisi nazionale del 2009, aveva rilanciato e potenziato la sua attrattività. La maggioranza dei soggetti descrive un territorio dove la vita aveva raggiunto livelli di benessere molto alti, grazie al contesto paesaggistico e naturale il quale, nonostante il suo isolamento, aveva mantenuto inalterati i caratteri culturali, le tradizioni e l'identità del luogo. Il punto centrale di tutto il sistema territoriale è senz'altro il comune di Norcia, protagonista principale con il suo centro storico, i suoi prodotti tipici conosciuti in tutto il mondo e il borgo di Castelluccio come fiore all'occhiello. Un altro punto centrale della Valnerina, altrettanto attrattivo, è il Comune di Cascia che attraverso il turismo religioso accentrava nel periodo estivo pellegrini e turisti curiosi.
Queste descrizioni idilliache e la nostalgia della stagione estiva 2016, una tra le più ricca per la Valnerina dopo anni, è chiaramente percepibile nei racconti di tutti gli abitanti dei luoghi ed è possibile associare questa reazione alla mancanza della quotidianità causata dagli incessanti eventi sismici che li ha storditi e travolti. Gli intervistati con un ruolo istituzionale all'interno della Valnerina, al contrario, hanno espresso la loro opinione più lucidamente, soffermandosi anche nella descrizione delle problematiche in atto da tempo. Una criticità riguarda la chiusura verso l'instaurazione di nuove relazioni sociali sfavorite dalla struttura insediativa territoriale e dalla mentalità dei montanari. Come racconta il dirigente della Protezione Civile Regionale, di fatto ogni

Comune ha significative frazioni dislocate anche a chilometri dal centro e lo stato di isolamento ha influito negativamente sulle opportunità di rinnovamento. Allo stesso tempo si riconosce come lo stesso isolamento abbia forgiato il carattere e il sentimento degli stessi montanari. Le associazioni attive sul territorio dalla prima emergenza, soprattutto quelle strutturate con una specifica visual politica come le BSA, sostengono con fermezza la logica dell'abbandono che caratterizza il posto da decenni all'interno del quale il terremoto è stata solo un'occasione da sfruttare. L'"osso d'Italia" non viene potenziato perché non attrae gli interessi nazionali, i quali preferiscono intervenire nello sviluppo delle grandi città e delle costa. M., membro dei Montanari Testoni, sostiene che l'esiguo numero di voti dei centri terremotati non costituisca un fattore da tenere in considerazione, mentre la vicinanza alle elezioni del Governo Italiano del 4 marzo 2018 aumenteranno disinteresse e ritardi.
La modernità ha moltiplicato i fattori di complessità in tutte le dinamiche che interessano un paese, rendendo ancora più difficile continuare a vivere in un territorio di per se complicato. L'allontanamento, come trapela dalle interviste, è anche causato dagli eventi sismici storici. La Valnerina, prima ancora del terremoto del 1997 in cui era stata colpita marginalmente, viene colpita da un terremoto più circoscritto nel 1979. Lo spopolamento viene ricondotto tuttavia alle scelte operate in ogni gestione emergenziale piuttosto che alla volontà dell'individuo.

Il fragile sistema territoriale si reggeva sulle reti sociali ancora presenti e la vocazione storica legata all'agricoltura e all'artigianato di qualità. Le attività del territorio hanno dimensioni medio piccole e il più delle volte la conduzione è familiare. Questa caratteristica viene percepita, e le interviste alle diverse aziende agricole ne sono la prova, come un fattore di normalità, come la linea di continuità che lega il passato al futuro. Prima del sisma le attività agricole e quelle della ricettività diffusa vivevano il boom di presenze turistiche e il consequenziale rientro economico. Soprattutto a Norcia il turismo era tale da permette ad alcune aziende di destagionalizzare in quanto le presenze, seppur più elevate durante l'estate, si distribuivano lungo tutto l'anno. Tutti i paesi del cratere moltiplicavano la loro popolazione durante le festività, non solo grazie ai turisti in visita, ma anche e sopratutto per i proprietari delle seconde case. Da sempre luogo di emigrazione, l'Appennino è costellato delle case di chi, in

cerca di lavoro si è trasferito 50 anni fa a Roma. Il rapporto che queste persone hanno mantenuto con i luoghi di origine è tuttavia viscerale. Tutti gli intervistati che hanno nel cratere una seconda casa parlano di una frequentazione assidua. Nella piccola comunità di Piedivalle, nel Comune di Preci, ho incontrato F., un signore anziano, romano che mi ha aperto le porte della sua casa ristrutturata nel '97. Il paese è semi deserto e lui mi dice che non importa e che per lui e la sua famiglia essere presenti è importante. Abbiamo parlato per più di un'ora e nel raccontare la vita nel comune prima del sisma, la commozione a tratti interrompe la sua voce. Grazie a F. ho incontrato anche i promotori di un altro comitato di Piedivalle. I proprietari di seconde case mostrano un forte attaccamento al territorio, il quale custodisce i ricordi dell'infanzia e rappresentava l'oasi di serenità dove tutto torna ad essere a misura d'uomo. La vicinanza è tale che subito dopo il terremoto il rapporto si è addirittura intensificato. Nella prima emergenza gli spostamenti avvenivano settimanalmente, motivati dalla voglia di far ripartire i posti e dare la possibilità di far girare l'economia locale, come descrive uno dei fondatori del Comitato per la Rinascita dei Piccoli Borghi.
In accordo con molte delle questioni affrontate finora, il Comune di Spoleto, viveva prima del sisma una situazione in crescita. Le presenze turistiche dell'estate 2016 raggiungevano le 40.000 unità, picco senza precedenti. Spoleto si regge sul considerevole patrimonio storico e architettonico e con tutte le iniziative culturali che girano intorno ad esso. Tuttavia, come per tutti gli altri paesi non esistono altri settori trainanti per cui il terremoto ha disincentivato e influito negativamente sull'assetto economico dell'intera città. Il Comune di Spoleto inoltre non ha subito danni ingenti o crolli diffusi per cui la sua immissione, a seguito dell'impegno dell'amministrazione, è avvenuta solo nella seconda fase. La scelta ha diviso la popolazione tra chi riteneva inadeguato rientrare nel cratere in quanto avrebbe condizionato il turismo e tra chi, al contrario, ha riconosciuto la possibilità di rinnovamento del tessuto urbano. La Vicesindaco, il linea continuista con il Sindaco venuto a mancare pochi mesi dopo il 24 agosto 2016, si è battuta per l'inserimento di Spoleto con la volontà di risollevare la città da tutte le situazioni in negativo, non esclusivamente prodotte dal sisma.
In generale si notano similitudini e differenze dei Comuni del cratere umbro, i quali erano afflitti da tempo dalle stesse dinamiche, ma che al loro interno avevano sviluppato fattori poliedrici, frutto della configurazione socio-politica e amministrativa.

LA COMUNITA'

Il terremoto, e soprattutto la crisi emergenziale successiva, è sicuramente un evento rivelatore della società colpita. Ogni singolo individuo reagisce al disastro in maniera diversa, ma è nella collettività che trova appoggio e sostegno per ripartire.

La descrizione della comunità antecedente al primo sisma del 24 agosto durante la prosecuzione delle interviste si divide secondo due opinioni contrastanti. Da un lato alcuni intervistati descrivono la popolazione con aggettivi esclusivamente positivi: una comunità legata, unita, forte, e consapevole del terremoto. Le maggiori incertezze sono riscontrabili nella fascia più anziana della popolazione, che vede nuovamente scivolare il lavoro di una vita nel baratro e che non ha aspettative di vita tali da poter rientrare nella propria abitazione. Questi territori hanno un tasso di invecchiamento più alto della media nazionale, mentre sempre più giovani decidono di andarsene o studiare fuori. Dalle interviste tuttavia viene raccontato, soprattutto dagli intervistati di rappresentanza istituzionale, che la forte identità e il senso di appartenenza al luogo di origine riporta una parte dei giovani nei territori con la volontà di applicare gli studi svolti altrove e aggiungere competenze alle realtà comunali.

Di tutt'altra opinione si mostrano una parte dei cittadini, più duri su questo tema. Viene descritta una realtà sociale troppo chiusa, testarda ed introversa con la quale diventa difficile ragionare e trovare punti di accordo o attivare processi rigenerativi. I giovani che rientrano, per esempio, si inseriscono nell'ambiente lavorativo tradizionale, portando avanti l'azienda di famiglia o creandone una nuova che si aggiunge alla lista dell'offerta già presente. Nei mesi che ho trascorso nelle zone terremotate ho incontrato alcuni dei giovani di Norcia che si sono attivati per fornire beni di prima necessità nell'immediata post evento. Il loro fermento e la passione con il quale portano avanti progetti nuovi per la comunità è ben visibile, ma loro stessi mi hanno raccontato le difficoltà riscontrate ogni qual volta si organizzava qualcosa. Difficoltà dovute sia all'indifferenza dell'amministrazione di fronte a piccole iniziative di giovani "qualsiasi" e sia della cittadinanza talvolta disinteressata alla costituzione di iniziative nuove e di conseguenza non propositiva e partecipe.

Il terremoto ha stravolto le dinamiche sociali riguardanti i rapporti tra gli individui. Molti intervistati mi hanno raccontato di una popolazione abituata a non avere nulla e che con il terremoto hanno dimostrato il loro essere. L'ingente solidarietà ha comportato vasti fenomeni di accaparramenti, concretizzati in piccole strategie familiari per ottenere più del dovuto. Nei casi dei soggetti attivi locali il controllo era più efficace in quanto la conoscenza è inevitabile. Quando si entrava nei campi gestiti dallo Stato non sempre è stato chiaro lo sviluppo di alcuni dinamiche e questo ha creato discordia tra la popolazione. I piccoli insediamenti montani, conservano ancora una componente caratteriale chiusa e dura, plasmata dal lavoro della terra; giunta a metà interviste mi sono anche chiesta come far sentire questa parte di popolazione in grado di affermare e auto-promuovere le proprie iniziative all'interno di processi in cui si riconoscano.
Un altro aspetto emerso dalle interviste è sicuramente il rapporto tra le comunità residenti e quelle dei proprietari delle seconde case. Si torna su questo argomento in quanto se da un lato il fenomeno è assodato e immagazzinato dalla popolazione, non sempre esistono rapporti positivi. Se a Monteleone di Spoleto la popolazione emigrata è percepita come un valore aggiunto, capace di sostenere l'economia e alimentare le dinamiche sociali, lo stesso non vale per il Comune di Preci che identifica questa componente sociale come incapace di comprendere le criticità effettive del vivere quotidianamente il territorio. Diversamente, la piccola realtà di Capricchia è riuscita addirittura a capitalizzare la solidarietà ricevuta a favore del sostentamento della comunità autorganizzata dopo il terremoto, proprio grazie alla componente emigrata a Roma.
Anche per questo tema quindi le interviste si dividono nei contenuti. Nessuno dei gruppi di soggetti individuati è per forza antagonista con gli altri o omogeneo al suo interno. Sicuramente quello che manca è una vision prospettica di riconnessione del tessuto sociale, talvolta ostacolata e altre volte sottovalutata a causa di urgenze ritenute sempre più imminenti.

PIANIFICAZIONE e GESTIONE DEL RISCHIO

La frequenza sismica che interviene da secoli nell'Appennino Centrale, nel versante umbro ha contribuito a creare una cultura sismica radicata. Il terremoto si delinea come un fattore caratterizzante l'area che grazie alle stratificazione sociali è stato assimilato e interiorizzato dalle popolazioni fino a diventare quasi la normalità. Tutti gli intervistati ne ricordano almeno uno prima del 2016, anche se nessuno si immaginava un'intensità così elevata e uno sviluppo sismico così particolare. Solitamente, sostiene A., una signora trasferita negli hotel dopo aver perso la sua casa, dopo un evento di notevole intensità avvenivano sempre scosse di assestamento che potevano durare anche settimane o mesi, ma queste ultime non precedevano mai un altro evento disastroso. Paradossalmente dopo la scossa del 24 agosto che a Norcia aveva portato danni puntuali nel centro e in alcune frazioni lungo la dorsale, si sentiva quasi sollevata al pensiero che per altri 15 o 20 non ci sarebbe stato più nessun terremoto.
Il tema della gestione del rischio e della relativa pianificazione viene argomentato differentemente dai soggetti istituzionali e dai semplici cittadini, a conferma del fatto che esiste una lacuna in merito alla comunicazione e all'informazione. In Italia sappiamo che la prevenzione è sempre susseguita ad un evento catastrofico, quello che si fa in "tempo di pace" è relativo e poco efficace. La prevenzione, come afferma con chiarezza il capo della Protezione Civile Regionale, in Umbria è stata attuate dopo le ricostruzioni post terremoto. L'attenzione degli interventi ricostruttivi ha garantito che tutto il sistema territoriale della Valnerina reagisse in maniera consona ad un evento importante come quello del 30 ottobre. Oltre a non contare vittime, le case hanno retto notevolmente a una delle scosse più forti degli ultimi 30 anni, o per lo meno hanno garantito l'uscita delle persone. Sicuramente interventi da ricordare con merito, tuttavia le opinioni anche qui sono discordanti. Il Presidente della pro loco di Campi è uno tra gli intervistati il quale sostiene che l'evento del 30 ottobre sia stato in parte anche fortunato in relazione all'assenza di vittime. Dopo il 24 agosto la popolazione viveva già in uno stato di allerta, ma la scossa del 26 ottobre ha rimesso in moto tutta la macchina emergenziale che pian piano si stava riassorbendo. La popolazione è uscita

nuovamente dalle case per rientrare in alloggi di fortuna e questo ha garantito la loro salvezza. Inoltre, proprio quel 30 ottobre entrava l'ora legale per cui R, sostiene che alle 7.40 già tutti erano svegli. Alcuni cittadini si lamentano inoltre del fatto che siano venute a mancare le strutture strategiche per la continuazione della vita anche durante l'emergenza. Scuole, ospedali, municipi, tutte le strutture pubbliche sono diventate inagibili e questo non è avvenuto in un Comune specifico, ma in tutti le amministrazioni oggetto dell'indagine.
Tornando all'argomento principale la gestione del rischio era quindi saltuaria e unidirezionale e la diffusione del tema grossolano. Se la comunicazione del livello sovralocale vanta progetti, iniziative e ricerche, senz'altro utili al territorio, sembra irragionevole che la traduzione a livello locale sia ridotta al minimo. Il comune di Preci alla data dell'evento ha una bozza di Piano datata al 1979 e aggiornata poi nel '97. Norcia ha, all'interno del PRG, destinato delle aree di Protezione Civile che si rivelano insufficienti dopo l'evento del 30 e ciò di conseguenza ha portato a numerose difficoltà nella fase di scelta aree di ricovero temporaneo. La grande porzione di territorio sotto vincolo ambientale dovrebbe invece favorire i processi di prevenzione, pianificazione e gestione del fenomeno sismico, considerando anche il fatto che in aree montane il territorio a disposizione non è poi così elevato.
Di fatto, come sempre avviene in Italia, il terremoto è ritenuto un tema difficile da governare e per questo lasciato in disparte nelle fasi ordinarie. Il Dirigente Tecnico dell'Associazione intercomunale di Protezione Civile sostiene che nemmeno l'85% della popolazione era a conoscenza della loro attività sul territorio. L'aggiornamento degli strumenti viene considerato non sufficiente e soprattutto effettuato per un dovere istituzionale piuttosto che un dovere morale verso i cittadini e la città stessa.
Dal punto di vista dei cittadini la conoscenza del tema e della comunicazione del rischio sismico viene interpretata come sommaria in quanto l'evento sismico è imprevedibile e quindi non pianificabile. Le risposte che più spesso mi sono state date si ricollegano alle esercitazione svolte nelle scuola annualmente, che allo stesso tempo venivano contrapposte al racconto di come si era abbandonata realmente la propria abitazione il 30 ottobre.
Nonostante la parziale pianificazione su carta, alcune associazioni di settore, credono che uno dei problemi sia l'incapacità dei tecnici di Comuni così piccoli ad interfacciarsi

con problematiche complesse come quelle riguardanti la gestione del rischio.
Emerge quindi una discordanza nei racconti tra i vari livelli amministrativi e i cittadini, alimentata da un generale rifiuto delle responsabilità e dei doveri, gli uni verso gli altri.

Ad oggi, grazie all'evento sismico e al relativo aumento di attenzione alle tematiche di prevenzione, alcuni Comuni hanno colto l'occasione per rinnovare i piani e per operare scelte innovative, grazie anche ai fondi elargiti senza il quale la situazione era stagnante. Il Sindaco di Preci ha inserito tra li obiettivi del suo mandato la predisposizione di un nuovo piano di Protezione Civile secondo principi di efficienza ed efficacia. Nell'intervista ammette di aver bypassato questa tematica e di aver preso atto dell'importanza della programmazione per possibili eventi futuri. Il Comune di Monteleone di Spoleto elaborerà il proprio PRG, implementato delle indagini di microzonazione sismica, e in continuità con l'amministrazione precedente utilizzerà i fondi per la realizzazione del "Villaggio Sicuro", ovvero una struttura antisismica nella quale ospitare tutta la popolazione del paese se necessario.
In questa direzione si è mossa anche la Regione Umbria. La ripartizione delle risorse tratte dagli gli sms solidali verrà utilizzata in Umbria per un progetto concreto sul territorio. Le volontà regionali si proiettano sulla costituzione di un nuovo modello di ricovero di prima emergenza, attraverso la costruzione di strutture definitive, che evitano completamente la fasi di allestimento delle tende, mense e container. Il Segretario alla Presidenza Regionale sostiene che l'utilizzo degli sms solidali poteva essere utilizzato solo per iniziative a favore della popolazione ed è così che si prevedono 15 nuovi Centri di Comunità, in cui i cittadini possono subito rifugiarsi in caso di scossa. Ovviamente, a costruzione ultimata, le strutture saranno date in gestione ai Comuni e in tempo di pace potranno servire come luogo d'incontro per la popolazione. Il progetto alza il livello della governance regionale, tanto che l'Abruzzo ha deciso di intraprendere la stessa strada. Ogni terremoto consente lo sviluppo di nuovi processi e permette il progressivo efficientamento dell'intera macchina.
Quello che ad oggi desta non poche preoccupazioni ad associazioni come EdT è la trasformazione in atto del territorio. La scelta delle soluzioni abitative, gli sbancamenti, le urbanizzazioni e la costituzione di nuovi pezzi di città in aree tutelate ha causato un notevole consumo di suolo.

Un'altra volta in Italia attraverso le pratiche dettate dallo stato di emergenza sono state costruite strutture "temporanee" a costi altissimi. Con lo stendardo relativo ai concetti di provvisorio ed esteticamente gradevole rispetto ai container del '97 il territorio ha vissuto nuovamente un aggressione brutale, anche se necessaria, e di fatto le nuove cassette entreranno nel già consistente patrimonio pubblico. Quello che disturba F. -terremotato di Popoli (Frazione di Norcia)- è che quando è un libero cittadino a compiere una trasformazione sul proprio terreno questa viene giudicata abuso edilizio, in fase emergenziale tanto quanto in quella ordinaria. L'impossibilità di spostarsi altrove e la volontà di restare hanno condotto F. a provvedere autonomamente alla sua sistemazione. Dopo aver vissuto mesi in roulotte e rifiutando completamente la vita collettiva dei container predisposti nella sua frazione, si è comprato una casetta in legno. F. mi comunica che aspetta l'arrivo dei Carabinieri a giorni e che la storia dell'abuso per lui è assurda. Comprende benissimo che pratiche del genere non solo ammissibili, ma la sua condizione di terremotato crede debba valere qualcosa.
Un'alta percentuale di persone afferma di voler rientrare nelle proprie abitazioni dopo la ricostruzione e che non ha intenzione di rimanere nei villaggi. Solo una piccola parte spera di poter continuare la propria vita nella SAE perché la paura di un nuovo evento è ancora troppo presente.
Inoltre alla mia domanda prematura sul destino delle SAE, le risposte degli intervistati sono molteplici. C'è chi crede vengano date agli immigrati, chi pensa serviranno ad una possibile attività ricettiva futura o chi spera di poterle acquistare. La visibile vivacità delle risposte conferma la mancanza di dialogo e una facile accessibilità alle informazioni tra cittadino e soggetto decisore. Tuttavia nel descrivere i nuovi campi SAE gli individui hanno dimostrato la loro capacità di analizzare le criticità e predisporre delle soluzioni. La mancanza di spazi collettivi attorno alle SAE per esempio è iniziata ad essere un problema per la popolazione finita l'emergenza.
Quanto detto evidenzia l'importanza di una programmazione preventiva, sia in relazione alle fasi di realizzazione, con relativa riduzione dei ritardi, sia per quanto riguarda le ingenti trasformazioni del territorio e delle relazioni sociali.

GESTIONE EMERGENZA

A seguito dei terremoti il soccorso è stato immediato nei centri maggiormente colpiti. Già dal 24 sopraggiungono nel territorio soccorritori e volontari. Gli intervistati parlano di una coordinamento efficiente in quanto il livello dei danni era puntuale. Chi abita in centri minori o dispersi tra le montagne dichiara tuttavia che sono sopraggiunte delle problematiche in merito alla loro lontananza. E' lo stesso Capo della PC Regionale a raccontare la difficoltà gestionale nel dover raggiungere le centinaia di frazioni di cui il territorio è composto.

Nonostante la situazione meno compromessa rispetto ai centri di Amatrice e Accumuli, la sensazione dei cittadini è quella che le istituzioni minimizzino gli effetti avvenuti per non compromettere il settore turistico. Tuttavia, la sensazione di emergenza viene vissuta e raccontata dagli intervistati, a testimonianza di un evento comunque straordinario ed intenso. Dato il periodo estivo, tutti i paesi hanno raddoppiato la loro popolazione. Norcia arrivava a contare circa 30.000 presenze per la settimana di Ferragosto, che già dalla mattina seguente scappano velocemente.

Nel lasso temporale tra il primo e il secondo evento sismico gli intervistati percepiscono la volontà delle istituzioni di procedere in maniera tempestiva per fronteggiare l'emergenza spingendo per la ripartenza del settore turistico. I Montanari Testoni su questo tema si esprimono duramente. Per M. aver fatto finta che nulla fosse successo ha significato sottovalutare sia un possibile nuovo evento, sia l'intera macchina dei soccorsi. Mi racconta che ai telegiornali addirittura Norcia non veniva segnalata nelle mappa del cratere e questo tipo di scelta per lui non solo era paradossale, ma molto grave. Sta di fatto che i danni provocati era circoscrivibili, si era prevista nella prima fase emergenziale la predisposizione di un centinaio totale di casette SAE a fronte del fabbisogno abitativo. La situazioni era tale che già dopo un mese dall'evento le strutture di PC erano quasi tutte state riassorbite o avevano già chiuso la loro attività.

Il terremoto del 30 ottobre ha travolto nuovamente questi territori e, questa volta, non ha solo interessato la struttura urbana in maniera più consistente, ma ha anche spezzato lo spirito di ripartenza delle popolazioni mosso fino ad allora.

La gestione della seconda emergenza viene raccontata da cittadini e da soggetti istituzionali come un caos totale. Il presidente della FITA-Umbria, nonché lavoratore all'interno delle C.O.C fino a ottobre per la redazione delle verifica di agibilità, descrive uno scenario di guerra nel quale sembrava il punto zero, come se 60 giorni prima non ci fosse stato un altro terremoto. Denuncia in sostanza come l'assenza di una programmazioni per step consecutivi abbia condotto all'improvvisazione casuale.
Dopo le prime ore e la costatazione dei danni, l'intervento riproduce il paradigma basato su azioni e strategie dettate in nome dell'emergenza. I soggetti istituzionali assumono il ruolo di decisore primario in base alla convinzione della loro maggior capacità di lettura e comprensione della situazione. Le decisioni e le scelte calate dall'alto vengono recepite dalla popolazione come imposizione. A questa modalità nei primi momenti il Comune di Cascia si oppone e cerca di fare resistenza, chiedendo l'attivazione di un'impostazione più decentrata, come avvenuto nel 1997.
La prima fase di conseguenza comporta notevoli disagi. Come afferma il capo della PC Regionale durante l'intervista, il soccorso alle persone a inizio novembre sarebbe stato più difficile rispetto a quello di agosto. Montare tende e container con l'arrivo della neve sarebbe stato un impiego di risorse inutile. In linea con quanto successo negli altri versanti del cratere già dal 30 ottobre si predispongono pullman per condurre le persone fuori dai territori. Attraverso le interviste svolte ai membri della comunità colpita, ho avuto la possibilità di capire quali erano davvero le loro volontà della popolazione. Tutti hanno espresso la chiara volontà di rimanere sul territorio, anche se in uno stato semidistrutto. Chi finisce per sottostare alle scelte sono sempre i soggetti più deboli. Vengono così caricati nei pullman anziani, famiglie con bambini piccoli e tutte le persone di "intralcio" nella prosecuzione dei lavori, i quali si ritrovano catapultati in una realtà diversa con la consapevolezza che la loro casa è distrutta.
Psicologi per i Popoli è intervenuta nella seconda fase emergenziale proprio nel contesto degli alberghi. L'intervistato mi pone le effettive problematiche che gli sfollati hanno vissuto. A seguito della disposizione di un tetto sulla testa e di un pasto caldo è mancata sia una programmazione relativa alla gestione degli sfollati, che di fatto rappresentavano un entità del tutto passiva ne processo, sia una comunicazione capillare con le istituzione del territorio colpito. I primi mesi sono stati caratterizzati dal continuo pensiero riguardante ricostruzione e il futuro e rappresentata da un generale

senso di depressione collettiva.
La problematica del trasferimento delle popolazioni, pur non essendo ben vista in quanto fattore di disgregazione sociale e possibile acceleratore di pratiche già in atto prima del sisma, non è relativa alla scelta di per se, piuttosto alla durata complessiva di questa modalità di soccorso. Le comunità trasferite a Perugia o al Lago Trasimeno hanno dovuto ristabilire un nuovo equilibrio sociale all'interno del nuovo contesto. La gestione degli alberghi umbri è stata sicuramente meglio organizzata rispetto alle altre Regioni, ma in linea di massima si percepisce come la soluzione non sia congeniale per tempi così lunghi. In attesa delle SAE queste popolazioni vivono passivamente il tempo, mentre la percezione della loro situazione si aggrava notevolmente. Oltre a non conservare rapporti con il territorio colpito chi vive negli alberghi, come racconta A, non si sente padrone delle proprie scelte. Si mangia ad un certo orario, non si è liberi di scegliere cosa mangiare e soprattutto si percepisce la netta differenza e il distacco tra ospiti dell'albergo e gli sfollati. A. mi dice di avere avuto difficoltà ad accettare la sua situazione dopo essere arrivata in albergo in quanto fino al giorno prima si definiva come tutti gli altri, una regina a cui non mancava niente. Dover richiedere aiuto scatena un senso di vergogna in queste persone, abituate ad essere autonome e indipendenti, che rende difficile il dialogo e la creazione di legami nuovi.
Oltre alla soluzione alberghi fuori dal cratere, si sono innescate altre forme di assistenza alla popolazione. La struttura antisismica della Caritas del Comuni di Preci ha garantito l'alloggio di circa duecento persone, la quale ha permesso il mantenimento delle relazioni con la popolazione e con i centri. Inoltre, finita la prima emergenza sono stati predisposti alloggi in alberghi vicini al Comune che hanno rappresentato una valida alternativa al trasferimento di gran parte della popolazione.
A queste soluzioni fisiche ne è stata affiancata una di tipo economico. Gli intervistati che percepiscono il CAS riscontrano due criticità. La prima è relativa all'erogazione del contributo, in quanto nei primi mesi esso era incostante. Il problema maggior riguarda invece il sostanziale aumento dei prezzi di mercato degli alloggi disponibili. Gli affitti delle poche abitazione illese sono aumentati a tal punto che alcuni cittadini, mi racconta R. dell'associazione Alterego, sono stati costretti comunque ad andarsene. In un modo o nell'altro il cratere ha visto lo stravolgimento dell'assetto sociale, il quale ancora non sembra interessare o smuovere grandi opinioni, ma che a lungo termine costituirà un

altro fattore di abbandono da dover gestire.
In Umbria la consegna delle ultime casette SAE è terminata i primi giorni di maggio con annessa cerimonia in cui erano presenti le maggiori personalità istituzionali. La realizzazione delle SAE ha subito i principali ritardi nella fase preliminare in quanto non il succedersi dell'evento del 18 gennaio ha comportato la rielaborazione di tutto il processo in relazione al reale fabbisogno abitativo necessario. Dalle prima quantificazione post 24 agosto di circa cento SAE si arriva a delineare, successivamente agli eventi di gennaio, una fabbisogno dieci volte maggiore. Oltre questa problematica i ritardi sono aumentanti anche a causa della decisione, in mano ai Comuni, di dove posizionare le casette. In alcuni dei centri più piccoli si sono riproposte le aree insediate dai container nel '97, ma la vera difficoltà si è presentata nei centri di Norcia e Cascia, dove la mancanza di spazi edificabili ha rappresentato un problema enorme da affrontare per i tecnici. L'attenta programmazione e gestione del rischio e la conoscenza approfondita del territorio in "tempo di pace" eviterebbero il presentarsi di problematiche del genere, garantendo la riduzione dei ritardi a favore di un intervento tempestivo.

Si intende affrontare ora la restituzione di ciò che è emerso dagli intervistati appartenenti al settore agricolo. La Regione Umbria ha garantito fin dalle prime fasi la predisposizioni di alloggi che permettessero la continuazione dell'attività. I Moduli Abitatiti Prefabbricati Rurali vengono descritti come abitazioni di serie B rispetto alle casette, come se la componente degli agricoltori possa permettersi di vivere in container mentre tutto il resto della popolazione ha casette di qualità. Nonostante l'immediato utilizzo dei MAPRE, dalle interviste emerge che gran parte degli agricoltori ha svolto lavori autonomamente per ricominciare il lavoro. A Norcia l'azienda agricola Brandimarte ha provveduto a trovare una sistemazione autonoma, mentre il capannone distrutto ha bloccato la produzione dei formaggi. Nella frazione di San Giorgio, a Cascia, le aziende presenti si sono attivate per fare i primi interventi di sistemazione delle attività lesionate per permettere agli animali di continuare a vivere nelle stalle. La consegna dei tunnel si è rilevata assolutamente inadeguata. L'azienda Persiani ha avuto perdite del bestiame, non solo derivate dal trauma ma anche dalle condizioni igienico sanitarie in cui gli animali erano costretti a vivere. Tutti questi fattori hanno contribuito al calo dell'economia locale, che in aggiunta ai tre eventi sismici e le relative

conseguenze ha visto la stagione di siccità più alta da decenni. Di conseguenza anche il comparto agricolo, la produzione di farro, frumento e lenticchie non hanno favorito gli standard di benessere precedenti al 2016.

Castelluccio di Norcia

Un caso del tutto particolare riguarda la gestione emergenziale della frazione di Castelluccio di Norcia. Per la Regione Umbria il borgo situato nel pianalto all'interno dei Monti Sibillini costituisce una componente fondamentale, sia per quanto riguarda i valori legati alla tradizione e all'identità sia per l'economia dell'intera Regione. Paese transumante, Castelluccio aveva 8 residenti tutto l'anno, ma l'estate si popolava di agricoltori che duramente continuavano a coltivare il Pian Grande e di turisti in visita per la fioritura estiva.
Questo paradiso terrestre dopo il terremoto ha subito danni gravi alle abitazioni e al sistema dei collegamenti montani, non garantendo la normale gestione dei soccorsi.
Il tema del mantenimento della popolazione e delle attività è stato affrontato fin da subito dai soggetti istituzionali. Essendo però all'interno del Parco Nazionale e in un sito vincolato, le problematiche riguardanti la modalità di attuazione degli interventi hanno richiesto tempi notevoli. Gli abitanti del borgo sono costretti fuori casa da ottobre del 2016, senza alcuna possibilità di riattivare il territorio.
Il pensiero di D., proprietario di un'attività ricettiva rimasta in piedi nel borgo, è chiaro. Le politiche istituzionali si sono mosse tardivamente e hanno perseguito la logica dell'abbandono del centro data l'assenza di qualsiasi strategia di mantenimento della popolazione sul territorio. Mi parla di valori comunitari e coscienza ecologica che vanno al di la dell'imposizione normativa di vincoli o di strumenti pianificatori. Una cultura che si è auto-prodotta grazie alla presenza dell'uomo e delle sue attività e proprio grazie a questa interazione, tra uomo e ambiente, che si è costituito il meraviglioso paesaggio conosciuto in tutto il mondo.
Dopo un anno di completo stallo la Regione, nel luglio 2017, annuncia la costruzione del famoso Deltaplano, in linea con i vari interventi del "Made in Italy" dell'intero cratere, come l'Area Food di Amatrice. La struttura ospiterà undici ristoranti e un bar in uno stabile temporaneo alle pendici di Castelluccio. Le polemiche si innalzano fin da subito. Le principali preoccupazioni riguardano: l'effettiva temporaneità della struttura;

la cementificazione di un'area che -nonostante tutti gli attori precisano "essere una cava in forte strato di degrado"- era pur sempre inedificabile; ed infine il processo di trasformazione e l'impatto visivo derivato dall'intervento.

Rispetto al tema gli intervistati rispondono seguendo due argomentazioni principali. I portatori di interessi, ovvero gli enti istituzionali e i beneficiari del progetto, ribadiscono più volte la certezza della temporaneità e dell'impatto zero grazie all'uso di materiali di qualità. La struttura viene mostrata come opera frutto di un processo di condivisone costante. Ma condivisa tra chi? Il pacchetto Deltaplano sembra arrivare dal nulla, sostiene S. delle BSA, e il parere favorevole dei cittadini è solo frutto della loro necessità di ripartenza.

Gli avvenimenti che interessano Castelluccio si susseguono veloci, come altrettanto velocemente iniziano i lavori del Deltaplano. A febbraio 2018 l'Ente Parco da parere negativo per la costruzione di un parcheggio che la popolazione chiedeva da anni per lo sviluppo di un turismo alternativo dei periodi estivi. Da questo avvenimento un gruppo di cittadini si fa promotore dell'uscita di Castelluccio dal Parco a seguito delle denunce dei ritardi della ricostruzione e del no categorico al parcheggio. L'intervista che svolgo con l'Ente Parco, si colloca temporalmente in questo preciso momento di grande tensione per tutti i soggetti. Il direttore del Parco difende il parere negativo in quanto non rientrante nel concetto di temporaneità come il Deltaplano, non evidenziando tuttavia che gli sbancamenti e le opere di ben 11.504 mq di terreno (superficie molto più ampia della vecchia cava) per ospitare le nuove strutture vadano completamente in deroga ad ogni normativa.

Alla situazione di crisi la Regione pone fine attraverso un tavolo di confronto tra tutte le parti interessate che casualmente ho potuto ascoltare trovandomi alla sede delle Protezione Civile di Foligno per l'intervista con il Segretario del Gabinetto Regionale. Quest'ultimo si ritiene soddisfatto della governance instaurata e riconduce gli screzi al forte senso di attaccamento che la popolazione ha con il territorio.

Ad aprile 2018 inizia la realizzazione del ormai famoso Deltaplano e grazie alle opere di ristrutturazione delle strade quest'anno sarà di nuovo possibile la fioritura Castellucciana, che nel 2017 per la prima volta non era avvenuta.

Dalle interviste emergono con forza questi argomenti trattati, nonostante insistano nel territorio altrettante questioni ancora aperte che fanno discutere.

Di certo, la gestione emergenziale ha avuto luci ed ombre e le interviste ai vari soggetti ne sono la dimostrazione. La corsia preferenziale di alcune pratiche ha lasciato in attesa questioni definibili preliminari. Paradossalmente a quasi due anni dal sisma è partita la ricostruzione del Deltaplano e ancora il borgo di Castelluccio è invaso dalla macerie. Paradossalmente si è optato per il trasferimento della popolazione fuori dal cratere per facilitare la costruzione delle casette, che in ogni caso hanno comportato ritardi talvolta inspiegabili. Paradossalmente innumerevoli opere sono state costruite in deroga alla normativa urbanistica e paesaggistico-ambientale in nome dell'emergenza, ma si è usato il pungo di ferro con chi ha provveduto autonomamente alla sua sistemazione.

Nell'immagine del terremoto, descritta dagli intervistati, dominano aspetti molto complessi da cui si individuano reazioni differenti rispetto al sistema messo in essere.
E' emerso un senso di insoddisfazione riguardante il modello e la scarsa considerazione dei soggetti locali e, questa insoddisfazione, ha sviluppato un progressivo rifiuto verso la figura e le competenze dell'organo istituzionale, soprattutto del livello sovralocale, quale portavoce degli interessi collettivi.
Questo fattore ha determinato la nascita di numerose iniziative "dal basso" che non riconoscendosi nel sistema e non sentendosi parte attive al processo ha auto-determinato le scelte, per se stesso o per la sua comunità. Queste iniziative verranno analizzate con maggior dettaglio nel capitolo successivo in quanto oggetto della seguente ricerca, con l'intento di restituire l'oggettività di alcune pratiche e temi che dovrebbero iniziare ad essere considerati anche, e soprattutto, nelle fasi emergenziali post disastro.

MONTE VETTORE
Novembre 2016

5.2 Gestione e Autogestione

LE OPPORTUNITA' DEL SISMA

L'impostazione metodologica e l'approccio centralistico della prima fase emergenziale produce, come già detto, reazioni differenti tra i soggetti beneficiari del complesso sistema della Valnerina.
L'organizzazione della macchina dei soccorsi e governativa, al momento dell'emergenza, definisce un quadro di regole e procedimenti standardizzato e riproducibile, all'interno del quale si identificano tutti i ruoli affinchè l'uscita dalla crisi risulti efficiente. In questo contesto i cittadini sfollati vengono pensati esclusivamente come entintà che hanno necessità di: mangiare, dormire ed essere curati. Di cnseguenza, in nome dello "stato di eccezione", si soprassano completamente le infinite variabili soggettive, la vastità delle relazioni tra poteri locali e rapporti sociali.
La diffidenza verso il modello impostato ha comportato, per alcuni soggetti, la presa di posizione verso modalità alternative e autodeterminate. Il Presidente della pro loco di Campi, grazie alla struttura antisismica inaugurata pochi giorni prima il 24 agosto, ha accolto tutta la comunità della frazione escludendo categoricamente l'aiuto della PC.

> *"Le istituzioni forse prese dalle "tante cose da fare" non sono state particolarmente prese dal nostro modello. Hanno fatto altro. Hanno portato l'assistenza, per dire... Quelli della Protezione Civile passavo tutti i giorni, venivano da noi, ma noi eravamo già attrezzati, cioè venivano lì, magari facevano qualcosa... per carità...ci chiedavano:*

<<Cosa ti posso fare?”>>.. e magari che ne so… in piena emergenza si trovava modo di fargli fare qualcosa, però un’organizzazione un po’ troppo approssimativa. Il volontario è una persona, per l’appunto, volenterosa che va sul posto, però se si trova imbrigliato in un sistema che è un po’ troppo farraginoso rischia di fare un buco nell’acqua..”
(Proloco di Campi, intervista del 27 novembre 2017)

La percezione del sistema dei soccorsi viene idealizzata come scarsamente pragmatica, in cui a determinate necessità possono corrispondere esclusivamente soluzioni rigide nonostante esse non siano sufficienti in alcuni casi.

“Più persone andavano in albergo e più loro…non so quello che hanno fatto. […] Se non mi fossi organizzato da solo non sarei ancora tornato. […] Ora ci sono tutti i container collettivi, più due SAE, consegnate dopo un anno e mezzo. Questo significa che io sarei dovuto rimanere per un anno e mezzo dentro una roulotte o un container collettivo. Non fai più la spesa, sembrano cazzate…Non lavi un piatto, non puoi organizzare niente, sei completamente annullato. Hai una sala dove guardare la TV.” (Fabio, intervista del 17 febbraio 2018)

Le interviste oltre a criticare alcune mancanze dell’organo di PC rispetto alla sua struttura, all’interno del quale coesistono capacità d’intervento differenti tra volontari di PC e coordinatori, mettono in risalto anche la difficoltà di sottostare a regole di assistenzialismo che limitano la libertà individuale e collettiva.
In aggiunta il problema più consistente riscontrato è la diffidenza verso le parole delle istituzioni a riguardo dei tempi di permanenza nelle soluzione di prima emergenza. Avere una programmazione temporale e reale, per molti intervistati, avrebbe costituito un fattore di valore, il quale avrebbe aumentato il loro spirito di adattamento. L’ingonto, al contrario, non ha fatto altro che alimentare tensioni e conflitti che, soprattutto nei moduli collettivi, sfociavano in liti quasi quotidiane.
Questo non vuole far intendere che nelle comunità autorganizzate si viva in uno stato idilliaco, tuttavia la possibilità di esprimere i proprio bisogni all’interno di un contesto “familiare” consente di ridirezionare il percorso se necessario.

Le dinamiche all'interno della struttura della proloco si sono gestite insieme. Ognuno, giovane o anziano, ha apportato il proprio contributo producendo uno spazio multitasking capace di inglobare le diverse funzione della città. Grazie alla solidarietà nazionale inoltre sono riusciti ad essere autosufficienti e attraverso i social, gestiti dalla componente giovane, testimoniavano passo dopo passo la gestione delle donazioni per costituite un processo trasparente. In questo quadro va evidenziato che la presenza di uno spazio agibile dopo il sisma, oltre a garantite un punto di ritrovo per la popolazione, ha anche consentito la diminuzione dei costi per l'intero sistema.

> *"Se uno qualunque (donatori spontanei) che non mi conosce capisce qual'è la mia esigenza, tu che sei l'istituzione e dovresti tutelarmi perche non lo capisci? La cosa assurda è che purtroppo questo sistema creato ti guarda con il paraocchi, loro hanno delle regole scritte e si attengono a quelle.... però ripeto, quello che mi ha dato fastidio è che tu sei guardato come tutti gli altri...quando non sei come tutti gli altri!!! quando non sei come tutti gli altri. Noi abbiamo fatto risparmiare al sistema una barca di soldi! ."*
> (Proloco di Campi, intervista del 27 novembre 2017)

Per documentare l'efficacia di soluzioni di questo tipo, nell'individuare gli attori da intervistare si è inserito anche il modello applicato dalla comunità di Capricchia, nonostante non sia localizzata nel cratere umbro. La gestione autorganizzata, forte delle capacità dei residenti emigrati a Roma, ha rappresentato una occassione per invertire su alcune dinamiche di spopolamento in atto già prima del sisma. I 15 residenti locali del centro hanno visto l'aumento del loro numero grazie allo spirito di cooperazione instaurato. Unica località che dopo il sisma è passata da 15 a 22 abitanti, fin da subito la popolazione si è unita, accetrando intorno a se solidarietà e riconoscimenti. La struttura della proloco è diventata il fulcro della vita collettiva e una raccolta fondi ha garantito l'acquisto di roulotte per i residenti. Finita la fase emergenziale si è sentita l'esigenza di dara la possibilità di ritorna anche alla componenete dei proprietari delle seconde case e con questo obiettivo si è attivato un processo di riacquisizione e riutilizzo degli spazi disponibili in modo del tutto spontaneo ed informale.

“Dovevamo garantire a queste persone di poter tornare su come avevano sempre fatto, prima di tutto per un’esigenza che sentivo anche mia e poi perché pensavo fosse un’esigenza di tutti. In pratica avevamo un prato con una costruzione ad un piano di proprietà del comune, doveva servire come stalla. Abbiamo pensato di farci dei bagni e chi voleva venire, lo faceva con roulotte o tende. [...] Successivamente siamo riusciti a metterci 6 casette di legno. Ci abbiamo messo 28 giorni a fare tutto, lo abbiamo chiamato Villaggio Vittoria per ricordare la giovane vittima del Comune. Il villaggio non è che si potesse fare a livello di piano, ma era un’esigenza.”

(Proloco di Capricchia, intervista del 12 febbraio 2018)

Accanto a quanto raccontanto finora, le stesse associazioni nate dopo il sisma si sono fatte promotrici di inziative di questo genere per evitare lo spopolamento dei centri con l’arrivo dell’inverno. Un gruppo di ragazzi, poi costituiti come Le del Sale Onlus, successivamente alla sottrazione del magazzino di distribuzione dei beni da parte della PC, decide di orientare il proprio lavoro nella consegna di casette mobili.

“La consegna della prima casetta è stata difficilissima. Ci sono stati dei problemi relativi all’abuso edilizio, “non si può costruire”, “non si può mettere”, “deve avere le ruote”...tutta una serie di problemi, che siamo riusciti a risolvere e da li abbiamo iniziato a puntare molto sulla comunicazione grazie a facebook, instagram, youtube. [...] Con la consegna della prima casetta sono iniziate ad arrivarci donazioni private, grazie soprattutto a questa lavoro di comunicazione e ad oggi ne siamo riuscita a consegnare 33.”

(Le Vie del Sale Onlus, intervista del 27 febbraio 2018)

Le pratiche fino ad ora raccontate parlano di processi di autodeterminazione collocati in una fase che tutti i soggetti definiscono come eccezionale. La comunità di Campi per esempio, successivamente alla consegna delle SAE, ha ristabilitto gli equilibri familiari. E’ importante sottolineare questo fattore in quanto non sussiste un’intenzionalità di lungo periodo rivolta alla trasformazione del suolo priva di legittimità. Lo stesso Villaggio Vittoria non è posato e realizzata come struttura definitiva.

Le azioni “dal basso” di conseguenza emergono con principi di operatività ed hanno dimostrato come scelte del genere favoriscano l’elaborazione del trauma e il mantenimento della popolazione nei luoghi disastrati. Quest’ultima si auto- definisce parte attiva del processo e propone alla collettività la possibilità di un modello alternativo capace di mettere in primo piano le individualità sociali.

Gli interventi assistenziali

I processi di attivazione dal basso possono intervenire su varie tematiche all’interno del territorio disastrato aumentando le opportunità di ripresa della popolazione in maniera parallela alla gestione istituzionale. In questa sezione si affronta il tema riguardante le iniziative messe in essere da associazioni e liberi cittadini per quanto riguarda la prima assistenza alle popolazione. E’ impensabile sostenere che esista un modello di soccorso e gestione che racchiuda un consenso totalizzante di tutti i soggetti. Una parte, magari anche marginale, sarà sempre portata a svincolarsi da concetti prefigurati di cui viene messa in dubbio la legittimità. (Pitzalis, 2016)
La presenza di queste iniziative inoltre, si contrappone al potere legittimo proprio per gli ideali di cooperazione, mutualismo e orizzontalità che le generano, e che le contrappongono al sistema standardizzato. Le BSA, formate nel 2009 all’Aquila, inglobano perfettamente questi concetti e il loro modello di assistenzialismo negli anni ha portato a risultati importanti. S. mi racconta del loro intervento a Norcia:

> *“Ovviamente il campo era coogestito, quindi i nostri referenti primari erano i ragazzi di Norcia. [...] Noi non siamo abituati ad andare e fare tutto come diciamo noi, mancando di rispetto a chi vive quei territori. Preferivano restare su un profilo basso, si poteva parlare di tante cose, fatte e non fatte...di mancanze, però erano loro ad individuarle, a parlarne con noi e insieme sceglievamo come agire.*
> *Da qui il concetto di autorganizzazione che noi BSA promuoviamo sul territorio. Non siamo noi a dire cosa o come devono agire, noi magari interveniamo per capire se c’è bisogno di autorganizzarsi rispetto alla situazione e come fare..”*
> (BSA, intervista del 15 marzo 2018)

Le attività di soccorso alla popolazione prevedevano, oltre che punti di raccolta e distribuzione dei beni di prima necessità, anche staffette per raggiungere posti più isolati. In questo senso il grande lavoro svolto dalle BSA andava a sopperire le mancanza della PC che accentra le massime energie nei campi da lei posizionati nei punti strategici del territorio.

> *"Noi siamo intervenuti, abbiamo assistito come potevamo, al meglio. Ci siamo riusciti? Potevamo fare di più? Sicuramente! Non abbiamo lasciato a terra nessuno, neppure chi dice di sentirsi abbandonato. Tutte falsità, non è abbandonato nessuno. Quello che sceglie di farsi la baracca nel suo giardino..io non ti assisto se la fai dentro casa tua. Ovvio no!?!? Io ho le mie strutture e ti assisto. "*
> (Protezione Civile Regione Umbria, intervista del 19 dicembre 2017)

Le varie testimonanze (BSA, Le Vie del Sale Onlus, Fabio) raccontano di un altro fattore positivo relativo alla presenza di centri gestiti dagli stessi cittadini. La presenza di un presidio cittadino garantische il controllo della distribuzione ed evita talvolta le forme di accaparramento che si possono presentare.

> "Lo spazio popolare ha raccolto 1600 nominativi di persone che sono venute a ritirare i beni. [...] Attraverso i riferimenti, riuscivamo a controllare...il fatto è che comunque noi eravamo volontari proveniente da territori diversi. Noi non stavamo a cercare i furbetti ovviamente, non era nostro interesse, ma tramite i ragazzi del posto (Montanari Testoni) c'era la possibilità di capire chi cercava di approfittarsi"
> (BSA, intervista del 15 marzo 2018)

Le varie mobilitazioni hanno quindi garantito il flusso di materiali nel cratere, anche nelle centinai di frazioni di cui l'Appennino è popolato. La consegna dei beni necessari ha comportato anche l'instaurazione di un rapporto di fiducia con il terremotato. L'intervista con il Comitato Per la Rinasciata dei Piccoli Borghi, chiarisce bene quanto detto.

> *"...le frazioni sulla montagna non hanno visto nessuno...forse i militari e i vigili a spostare qualche pietra. Noi andavamo, oltre che per consegnare i beni di prima necessità, per parlare e stare insieme. Per loro era importante anche questo: il sostegno morale, la compagnia. E passando il tempo con loro raccoglievamo anche le richieste rispetto a quello di cui avevano bisogno."*
> (Per la Rinascita dei Piccoli Borghi, intervista del 8 gennaio 2018)

Associazioni più strutturate hanno garantito la prosecuzione delle attività legate all'agricoltura grazie ad azioni mirate, come nel caso della Confederazione Italiana Agricoltori o alla Legambiente Umbria.

> *"Noi abbiamo svolto una funzione di collettore di tantissime iniziative di solidarietà, venute da tutta Italia, e che si rivolgevano alla CIA in quanto garante. Dico sempre che abbiamo operato come farebbe un buon padre di famiglia, conoscendo le necessità e le questione dei nostri agricoltori, abbiamo anche saputo indirizzare le varie tipologie di aiuto a chi ne aveva effettivamente bisogno...con grande soddisfazione da parte dei donatori che hanno instaurato poi dei contatti diretti e personali con le aziende che durano tutt'ora"*
> (Confederazione Italiana Agricoltori, intervista del 8 febbraio 2018)

In tutto il cratere umbro sono molteplici le iniziative assistenziali portate avanti da semplici cittadini volenterosi. Quello che è stato possibile constatare dalle interviste svolte nei tre mesi di ricerca sul campo è la capacità di risposta e reazione alle necessità riscontrate. Dalle interviste emerge quanto questi soggetti, formali o informali, non siano propriamente incapaci di attivare processi volti al recupero della normalità. Nello specifico si nota, sopratutto nel gruppo degli attori informali, come essi non siano

solo in grado di intervenire pragmaticamente sul territorio, ma che siano capaci di reinvetarsi a seconda del contesto, secondo principi di flessibilità. Associazioni come i Montanari Testoni infatti hanno individuato, dopo la conclusione della prima fase di assistenza e soccorso, un settore che secondo loro necessitava di essere ricostituito. E' cosi che hanno ridirezionato il loro intervento verso forme più legate alla socialità e alla condivisione degli spazi, la maggior parte distrutti dal sisma, a Norcia.

Gli interventi per la collettività

La riconfigurazione del territorio condotta dal fenomeno sismico produce inevitablemente anche una trasformazione delle interrelazioni sociali di una città. L'assenza di spazi di ritrovo o la loro compromissione è ritenuta di seconda importanza per gli attori istituzionali durante la fase emergenziale, ovviamente impegnati nella risoluzione di tutt'altre problematiche. E' qui che si inseriscono nuovamente forme di organizzazione, spontanee e non, per contribuire alla costituzione di nuovi spazi o di iniziative per riconettere il tessuto sociale.

Nel paragrafo precedente si è parlato dei Montanari Testoni e delle loro attività sul territorio. L'intervista svolta con M. avviene all'interno dello Spazio Solidale 24, un container abusivo nei pressi della zona produttiva di Norcia e vicino ai nuovi villaggi SAE. Lo spazio ospita diverse attività, come la corale, Amplifon e diversi giochi donati per più piccoli. Con il protrarsi della loro attività la rete sociale è aumentata, accogliendo di volta in volta riunione condominiali, compleanni o iniziative di sensibilizzazione sociale. Questa vasta gamma di attività, gestite in un spazio molto piccolo, non è stata accolta dall'amministrazione, che ha proceduto quasi con indifferenza. La popolazione invece ha nutrito rispetto verso la nuova associazione.

“Di fatto noi come Montanari...ci conoscono tutti, a livello personale verso me e altri è cambiato anche l’atteggiamento, c’è tipo più rispetto. Non c’è stata però una partecipazione di fatto tipo nella gestione dello spazio. Noi puntavamo a fare un direttivo di gestione con altri enti, cioè il senso è che noi abbiamo conquistato questi 60 mq per darli alla popolazione. E’ un ideale forse un po’ romantico ma è così.”
(Montanari Testoni, intervista del 19 dicembre 2017)

Quanto riporta M. è dovuto al riconoscimento che la popolazione ha nei confronti dei soggetti che identifica come indispensabili nel processo emergenziale. A livello personale invece, un’esperienza autodeterminata a favore della collettività, accresce competenze e migliora le relazioni interprersonali. Ironicamente M. mi dice che a “di forza di spiegare e parlare, alla fine riesci veramente a parlare e spiegarti”
Ad oggi i Montanari Testoni hanno cessato la loro attività, costretti a smontare la struttura per abusivismo. Hanno a loro volta donato il contaier, ma rimaranno attivi nel territorio con la loro associazione. Il fatto è che lo spazio fisico, quello che Salzano (2003) chiama “casa della società, è necessario tanto quanto le persone che lo abitano e vivono.
Nell’ambito della ricostituzione sociale sono intervenuti eventi e attività anche promosse dal Ministero dei beni e delle attività culturali. Quest’ultimo ha creato un bando per la promozione di spettacoli teatrali in giro per l’intero cratere, dividendo in maniera proporzionale i fondi per ogni Regione. L’intervista con il Centro di Produzione Teatrale Fontemaggiore ha portato alla luce i benefici che progetti del genere hanno sulla popolazione.

“La gente devo dire che era disponibile e diffidente allora (anni ‘70) come oggi. Capisci che per loro non è un’urgenza l’attività teatrale, ma allo stesso tempo capiscono l’importanza di cosa gli stai offrendo. E’ per questo che mi piacerebbe lavorare di più con i laboratori, magari facendo 25/30 incontri invece che 15. .”
(Fontemmaggiore, intervista del 8 febbraio 2018)

Nonostante la popolazione dell'Appennino viene descritta come una comunità chiusa, con il contatto diretto ha iniziato ad apprezzare e partecipare alle attività. Ciò significa che l'impianto di iniziative nuove può facilitare l'innesco di nuove pratiche in grado di produrre interazioni sociali anche a lungo termine. Così come Fontemmaggiore, anche la Federazione Italiana Teatro Amatori ha partecipato all'iniziativa e, insieme, hanno promosso arte e cultura al'interno dei centri più piccoli, come Monteleone di Spoleto, i quali non hanno la stessa attrattività di Norcia o Cascia.

Rispetto agli interventi che hanno interessato i Comuni del cratere, un tema che emerge spesso dalle interviste con associazioni, comitati o gruppi di ricerca, è il progetto Boeri, ovvero il Centro Polivalente costruito vicino le mura del centro storico. Il Centro sorge in un'area vincolata per le sue caratteristiche naturalistiche-ambientali, ma per gli enti istituzionali non sembra costituire un problema se a firmalo è una tra le archistar più in voga del momento. La struttura è stata possibile grazie alla raccolta fondi di La7 e Corriere della Sera e progetatta interamente smontabile, in modo tale da ricostituire l'aspetto ex ante dopo la ricostruzione. La sua temporaneità viene però messa in dubbio dalla Procura di Spoleto a marzo del 2018 e per alcune settimana la struttura rimane chiusa.

> *"Ti faccio un esempio, c'è stata la raccolta soldi da parte di La7, tutti felici all'inaugurazione de 'sto coso di Boeri. Esce una delibera del comune nella quale si stabilisce che il canone di affitto di chi vuole utilizzare la struttura Boeri, fermo restando che per me una struttura del genere non deve avere un canone di affitto, a meno che uno non ci vuole fare un'attività a scopo di lucro, allora paghi l'affitto. Questo canone è di 350 euro più le pulizie, mezza giornata. 500 euro più le pulizie tutta la giornata. Adesso la domanda, chi se lo può permettere???? secondo me questa è l'ennesima decisione antipopolare del comune."*
> (Montanari Testoni, intervista del 19 dicembre 2017)

Dal canto loro, gli architetti dello studio di Stefano Boeri tengono a precisare la massima trasparenza del processo e le intenzioni del proggetto.

> *"Diciamo che è questo processo è stato partecipato, ma al contrario. In realtà sono stati raccolti i soldi degli italiani, messi in una struttura emergenziale. La partecipazione non è avvenuta dalla popolazione locale, ma da tutta l'Italia insomma. Questa secondo me è l'immagine più significativa. La partecipazione locale non penso neanche si potesse pretendere, c'era tutto il tema delle casette e non era nemmeno il focus.*
> *C'è stato soprattutto un dialogo con l'amministrazione e la Regione per capire effettivamente dove dislocare l'edificio e che funzione dargli. Si è guardato molto alla velocità e rapidità dell'intervento piuttosto che alla partecipazione."*
> (Stefano Boeri Architetti, intervista del 12 marzo 2018)

Il centro Boeri non costituisce attualemente un punto di ritrovo per la popolazione, non ospita le attività locali o propone spazi ad un territorio che non ne ha più. Durante la ricerca sul campo non ho mai visto aperto il centro e men che meno visto persone gironzolare al suo esterno. Il centro viene utilizzato per gli eventi del Comune o per le associazioni patrocinate da esso, pur sempre utile ma non persegue finalità inclusive come poteva avvenire impostando il processo in ottica di condivisione e orizzontalità.
L'intervento di soggetti esterni inoltre non garantisce sempre una continuità del lavoro o il crescente interesse per i temi e per la popolazione. Di fatto, consegnato il lavoro, lo studio di architettura milanese ha interrotto qualsiasi relazione con il territorio, procedendo per l'ennessima volta attraverso un modello top-down.

Le iniziative di divulgazione nel territorio

Alcune associazioni si sono fatte promotrici di iniziative che andassero a comprire la mancanza di comunicazione e dialogo tra i cittadini terremotati e istituzioni rispetto all'impianto della normativa e al modello gestionale utilizzato per questa ricostruzione. Il quadro sociale e culturale racchiude infatti centri con differenti caratteristiche e con una popolazione anziana consistente, la quale può avere difficoltà nella presentazione di domande o comprendere quali diritti e doveri ha. Il susseguirsi delle ordinanza, la loro modificazione e l'interpretazione che ogni attore locale traduceva dalla lettura ha portato ad un caos informativo totale. Questo ha condotto al disinteresse progressivo della popolazione, non riconducibile esclusivamente a negligenza, ma fattore generatore di ulteriori ritardi.

> *"Siamo partiti dalla redazioni del Vademecum "OISSA" e con le assemblee di informazione e formazione. Noi abbiamo deciso di chiamarla anche formazione legale perchè prima di andare a spiegare le ordinanze e il loro contenuto o il Decreto Terremoto abbiamo spiegato veramente le basi del diritto...per loro si riduceva tutto nella figura del sindaco. [...] Noi abbiamo studiato prima la normativa, abbiamo fatto questo Vademecum e con questo documento abbiamo iniziato questo ciclo di sportelli legali individuali e assemblee pubbliche. La popolazione risponde lì dove sa che noi andiamo, non abbiamo mai avuto il patrocinio dei Comuni, a parte Antrodoco e Leonessa, per il resto mai!"*
>
> (Alterego-Fabbrica dei diritti, intervista del 20 dicembre 2017)

Le assemble di comunicazione hanno interessato tutto il cratere colpito e con il procedere delle attivittà è aumentata la rete sociale, sia di persone interessate agli incontri sia di altre associazioni volenterose a dare il proprio contributo. Ingegneria senza Frontiere e Geologia senza Frontiere, composte da soggetti esterni o proprietari di seconde case, hanno per esempio portato un contributo professionale nel territorio. Questi soggetti nelle interviste tengono a precisare la qualità del loro intervento non come ausiliare, ma frutto di competenze intersettoriali con un preciso scopo e risultati.

"All'interno dell'associazione....loro ci vedono come un gruppo di ragazzi, ma in realtà non è solo quello. Ognuno ha il suo lavoro e le sue competenze da mettere a disposizione del territorio"
(Le vie del Sale Onlus, intervista del 27 febbraio 2018)

Rispetto al loro intervento, alla mia domanda riguardante quale rapporto era stato cercato con le amministrazioni locali, gli intervistati rispondono in maniera diversificata. Il dato che emerge è che la predisposizione al dialogo è avvenuta in quei Comuni dove il background tecnico e amministrativo antecedente al sisma era già ben consolidato e capace di cogiere l'occasione come positiva. Anche l'affluenza della popolazione alle attività è stata incostante e questo afferma quanto sia difficile gestire processi di partecipazione su tematiche importanti e che coinvolgano tutta la popolazione.

"Per quanto riguarda le amministrazioni, a Norcia c'è stato sempre questo fatto: che l'amministrazione pone la disponibilità solo su pagamento ed è abbastanza distaccata; ad Antrodoco invece è stato diverso perché politicamente siamo arrivati dopo un mese dalle elezioni e l'associazione alla quale ci appoggiavamo era legata alla nuova amministrazione. [...] C'è sempre una grande difficoltà nel coinvolgere la popolazione, in primis perché non siamo totalmente strutturati né capaci di organizzarci per tempo, ma comunque la sensazione di fondo è che manchi ancora la giusta attenzione, o semplicemente la curiosità, verso cose di questo genere"
(Geologia senza Frontiere, intervista del 21 febbraio 2018)

La totale assenza di dialogo è anche causata dalla differenziazione che si fa tra soggetti locali e proprietari di seconde case. Se a Capricchia i secondi casisti hanno tenuta forza per tutta la popolazione, impiegando energie e competenze che sono state riconosciute dall'amministrazione e dell'intera nazione, lo stesso non è accaduto a Piedivalle.
Il comitato Piedivalle sempre nel Cuore, nato con la volontà di supportare i proprietari delle seconde case e i residenti della frazione di Preci, ha avuto difficoltà ad aprire un dialogo con con il Comune e questo si evince chiaramente dalle interviste.

“Noi abbiamo aiutato, dato aiuti e ascoltato. Purtroppo vede il Sindaco non ci arriva perchè...non è colpa manco sua! Di fronte emergenze del genere ci vuole pure un po’ di cervello, saper approfittare pure di queste associazioni! In questo frangenti si devono molto tenere in considerazione questo fenomeno spontaneo e che non hanno, non vogliono lucrare niente. Lo facciamo a nostre spese per aiutare la gente. No!!! Non ci considerano”

(Piedivalle sempre nel cuore, intervista del 30 dicembre 2017)

“Voglio fare una premessa, queste associazioni poco hanno a che fare con il territorio, nel senso sono associazioni che vengono da soggetti esterni. Loro hanno la casa qua ma tutti residenti a Roma. Tutti romani sono. Le seconde case, per noi alla fine sono una risorsa. [...] Inizialmente sono nate con una forma di protesta ed in qualche modo abbiamo fatto capire che non era quello il senso e il modo. A mio avviso non erano molto inseriti nel territorio e non essendo inseriti non conoscevano bene le procedure, le problematiche e quindi si rischiava di avere delle associazioni che andavano verso una direzione che non era proprio applicabile ecco.”

(Sindaco Comune di Preci, intervista del 18 gennaio 2018)

Si viene a delineare quindi un ambiguità nella fase emergenziale e nel rapporto tra soggetti. Da un lato lo stato di emergenza permette di affrontare problemi con tecniche ad hoc, leggittime perchè urgenti; dall’altro trapela la completa incapacità di gestire fenomeni spontanei che si definiscono come “contro-potere”. Nascondere l’esistenza di organizzazioni di questo tipo non produce effetti di alcun genere, se non quelli di potenziare ulteriormente le attività e la creatività “dal basso”.

I progetti a medio-lungo termine innescati dal terremoto

La distruzione provocata dall'evento sismico può condurre ad un momento di forte fertilità, dove individualità e collettività cercano non solo di affrontare l'emergenza, ma di proiettarsi al futuro per migliorare l'assetto precedente al disastro.

Alcune associazioni nate dopo il sisma sono riuscite a raccogliere consensi da vari soggetti istituzionali e non promuovendo iniziative, di carattere fisico, che aumentano l'offerta del territorio e lo trasformano. Queste iniziative intervengono sull'utilizzo del suolo attraverso progettualità che non producono effetti nel breve termine, ma gettano le basi nel periodo emergenziale per poi strutturarsi nel medio-lungo termine.

Uno dei casi analizzati dalle interviste riguarda il progetto portato avanti da I Love Norcia, un'associazioni no profit che con il consenso di Comune e Regione è riuscita a portare avanti il "progetto ARCA". Quest'ultimo interviene su Norcia attraverso la creazione di una struttura antisismica che possa ospitare le persone in caso di terremoto e accentrare diverse funzioni collettive nei periodi cossidetti di pace. Una casa della memoria, un luogo dove apprendere dal passato per proiettarsi al futuro e un accentratore di convegni ed eventi a livello locale e nazionale. Gli obiettivi sono importanti, resta da chiedersi come abbia fatto I Love Norcia ha trovare l'appoggio di soggetti istituzionali presentando un progetto con caratteristiche evidentemente non temporanee.

> *"Noi pensiamo che il progetto ARCA possa essere utile a Norcia, che possa unire e non dividere. Poi succede sempre che le letture siano delle più disparate. Alcuni ci dicono "eh facile per voi perché avete messo anche il comune dentro!!!" e io dico "E' ovvio!!! l'obiettivo era farle le cose. No, non farle" Se tu le vuoi fare ti devi chiedere come riuscire a farle nel modo più facile possibile? Mettici dentro tutti gli interlocutori che si possono mettere per traverso. Qual'è l'obiettivo: andare incontro all'opposizione? Noi non andiamo incontro a opposizione. Noi dobbiamo fare!!!"*
>
> (I love Norcia, intervista del 4 gennaio 2018)

L'associazione ha una sua precisa struttura. Al suo interno coesistono quelle che vengono chiamate "rappresentanze cittadine", in grado di rendere partecipato l'intero processo. Il socio fondatore tuttavia, è uno degli imprenditori di Norcia più importanti e da qui si torna al nodo della questione. I Love Norcia è riuscita ad indirizzare il suo percorso perchè, già prima del sisma, le persone al suo interno, o una buona parte, rappresentavano personalità di spicco, sopratutto a livello economico, per Norcia.
Le iniziative "dal basso" portate avanti da semplici cittadini non vengono percepite allo stesso modo e faticano ad affermarsi come portatrici di interressi comuni e potenzialmente migliorativi e sicuramente non costituiscono un tornaconto per le amministrazioni. Quanto detto viene esplicitato in alcune interviste, le quali descrivono i diversi interventi, definendo I Love Norcia priva delle caratteristiche di inclusività tipiche di una vera un'associazione.
Se si mette a confronto il progetto che la comunità di Campi sta portando avanti si evidenziano alcune lacune principali rispetto a quanto affermato. "Back to Campi" ha lo scopo di far tornare nel territorio, in maniera alternativa data l'indisponibilità di alloggi, i turisti attraverso la costruzione di un'area campeggio e la costituzione di una cooperativa di comunità che garantisca lavoro ai giovani. Per sostenere il progetto il presidente della proloco sta girando in tutta Italia per raccogliere fondi assieme a Sandro Boldoni, originario di Campi e regista del documentario "La botta grossa", premiato con il Nastro d'argento e attualemente sbarcato oltre oceano.

> *"Da lì, abbiamo cominciato ad andare in giro per l'italia con R. (presidente proloco Campi) Abbiamo fatto qualche migliaio di Km perchè era importante raccontare questa parte del terremoto che è stata abbastanza oscurata. Le Regioni Umbria e Marche non ci hanno concesso nemmeno un permesso. Questo è stato un prodotto nato dalla società di cui faccio parte che si chiama "Acqua Su Marte" e coprodotto dalla Regione Lombardia, ma Marche e Umbria non hanno messo una lira. Ci hanno pure messo un po' i bastoni tra le ruote. La CORECOM Umbria ha finanziato alcuni documentari, ma diciamo che il nostro era più "pericoloso". Perchè oltre a raccontare specifici argomenti, ci siamo mossi in tutta Italia per mostrarli.."*
>
> (Sandro Boldoni, intervista del 12 marzo 2018)

“I problemi più grossi ce l’abbiamo con l’ amministrazione locale, ma ti dico questo progetto ci sta portando a collaborazioni molto importanti che sono dovuto a partner tipo la leroymerlin, sono stato alla Bocconi a raccontare la nostra storia… La bontà di questo progetto si vede anche dalle collaborazioni che abbiamo. La costruzione di Casa Ancarano per esempio è partita subito perché è passata in deroga al comune. Noi quello che non vogliamo è questo….”
(Proloco di Campi, intervista del 27 novembre 2017)

Le difficoltà riscontrate si posizionano proprio nella riconoscibilità e rispettabilità di un individuo rispetto ad un altro. L’amministrazione locale calibra scelte e risposte rispetto ai soggetti e all’iniziativa presentata. I casi citati sono solo alcuni dei molteplici esempi raccontati nelle 50 interviste. Il consorzio di “We are Norcia” o il Biodistretto di Norcia, sono altre iniziative che uniscono amministrazione a specifici settori, in questo caso commercianti e agricoltori. I rapporti che vengono saldati costituiscono ovviamente un valore aggiunto per tutta la comunità e determiranno progressivamente l’aumento dell’attrattività della Valnerina. Sembra però che sussista una corsia preferenziale dove alcune iniziative corrono alla velocità della luce, senza ostacoli o problemi, mentre altre faticano a svilupparsi o rimangono del tutto inascoltate.

PROSPETTIVE FUTURE DEI SOGGETTI

Ogni nuovo terremoto comporta necessariamente la riconsiderazione, personale e collettiva, di alcune tematiche importanti. Malgrado tutti gli intervistati descrivono la Valnerina quasi esclusivamente con accezione positiva, con l'avanzare del tempo e la diminuzione della sensazione di crisi è possibile costruire delle politiche che vadano ad intervenire sulle situazione pregresse.

E' importante sottolineare che non tutte le associazioni nate dopo il terremoto da esigenze immediate hanno continuato ad esistere e portare avanti le proprie attività con lo stesso impegno. Di fatto esiste una componente degli intervistati, come I ragazzi del 50/a di Spoleto o Valnerina Onlus di Cascia, la quale ha cessato l'intervento sul campo al momento della ristabilizzazione del sistema in crisi. Questo avviene per due motivi principali. Dalle interviste si evince come un primo motivo sia dovuto agli obiettivi e alla volontà iniziali delle organizzazioni. Non è detto che tutte le associazioni debbano durare nel tempo e debbano avere un prospettiva duratura. Se la necessità primaria è la distribuzione dei beni di prima necessità, per esempio, terminata l'urgenza si conclude anche l'operato dell'associazione.

> *"Queste associazione nascono in momenti particolari, delicati e legati anche a certi stati d'animo. E' normale che poi, con il tempo, si appiattisca tutto e si torni come prima. Io personalmente già sapevo come sarebbe andata a finire. Non è che uno fa un'associazione per altri scopi o altri obiettivi. Alla fine è giusto così."*
> (I Ragazzi del 50/a, intervista del 5 aprile 2018)

Il secondo motivo riguarda una tematica più complessa da gestire. Alcuni intervistati infatti denuncia la difficoltà di proseguire alcune attività per la mancanza di un quadro che li identifichi e li riconosca. Le attività di volontariato svolte dalle associazioni necessitano dell'impiego di forze ed energie che incidono sugli impegni quotidiani, lavorativi e non, che ogni individuo ha al di fuori della associazione. L'assenza di un tragitto da percorrere non solo rende complicata la prosecuzione delle attività,

ma a lungo andare scoraggia gli stessi associati a continuare. Di questa opinione è Cittadinanza Attiva:

> "Ci vogliono degli interlocutori istituzionali che riconoscano questo stato di cose e collaborino proprio per far si che si possano sviluppare. Una cooperativa può essere una forma di risposta, ce ne sono molte altre, ma perché è utile? E' utile perché significa riconoscere che da questa esperienza può venire volontariato, lavoro o un modello di sviluppo. Devi riconoscerli e, insieme con loro, non chiuderli in se stessi perché diversi dalla prassi comuni, ma aggiungerli e capire che sono un valore in più."
> (Cittadinanza Attiva, intervista del 17 gennaio 2018)

Chi riesce a trovare un canale di comunicazione è senz'altro più motivato e spinto alla prosecuzione delle attività. E' il caso del Comitato Sisma Centro Italia, nato per raccogliere i malcontenti e le istanze a difesa dei terremotati. Il Comitato si è formato quando era evidente che nel territorio, in ogni paese, erano nate forme organizzare "dal basso" per promuovere iniziative e affrontare problematiche. Con un attento lavoro di organizzazione dei circa 100 comitati attualmente inseriti, il Comitato Sisma ha assunto un'importanza tale da divenire a tutti gli effetti un soggetto fondamentale per la ricostruzione.

> "Ci hanno promesso (enti istituzionali) mari e monti senza far nulla di concreto. Questo immobilismo è proprio nettamente contrario a tutte le promesse che ci sono state fatte. Quando abbiamo iniziato le manifestazioni, le istituzioni sono sempre state ben disposte ad ascoltarci, ma dopo mesi non hanno ancora concretizzato le parole. Il dato oggettivo è che oggi niente di pubblico è stato realizzato perché ancora stanno finendo i bandi. A 20 mesi dal terremoto tutto quello che è stato realizzato è stato realizzato grazie alla beneficenza dei privati."
> (Comitato Sisma Centro Italia, intervista del 6 aprile 2018)

Il comitato si è fatto promotore di numerose proteste e manifestazione, nella Via Salaria o a Montecitorio e sono riusciti ad ottenere importanti traguardi. Il caso ormai diventato nazionale del decreto "Salva Peppina" ha portato notevoli discussioni tra i terremotati. Ormai si dovrebbe capire che il terremoto interviene in una zona, ma influisce diversamente da soggetto a soggetto. Il decreto "Salva Peppina" ha garantito la salvezza di un unicum in mezzo a tante altre situazioni simili. Chi, come Peppina, ha provveduto autonomamente ad un alloggio si è visto privato di ogni contributo di autonoma sistemazione e per di più trattato come un abusivo. E' cosi che il Comitato ha provveduto ad unire le forze con il fronte dei Sindaci, soprattutto del versante marchigiano, per affrontare la questione e garantire gli stessi diritti a tutti i diversi terremotati.

> *"Non solo ha dichiarato abusi edilizi, ma ha anche tolto il CAS per tutti quelli che autonomamente si era comprato una struttura e l'aveva messa nel proprio terreno. Nonostante abbia fatto risparmiare allo Stato. Considera che per una famiglia di 4 persone lo Stato paga 4.500 euro al mese negli hotel. Per un anno e mezzo sono 60.000 euro. Queste persone si sono mosse da sole perché magari doveva governare le bestie o perché magari non volevano fare 100 km ogni giorno e sono state riconosciute come criminali. Hanno fatto fi nta di non riconoscere l'abusivismo di necessità dall'abusivismo di speculazione."*
>
> (Comitato Sisma Centro Italia, intervista del 6 aprile 2018)

Oltre al concreto risparmio economico per lo Stato, chi provvede autonomamente ad una sistemazione provvisoria determina anche altri fattori positivi già trattati. Il primo è sicuramente quello del mantenimento della popolazione sul territorio, ma ancor più importante la diminuzione delle richieste riguardanti il fabbisogno di SAE, già onerose ed impattanti di per se.

Dopo una fase di stallo a causa delle elezioni del Governo del 2018 le iniziative del Comitato sono ancora attive, ultima tra tante la presentazione al Senato della proposta di Decreto Legge Terremoto il 13 giugno 2018, redatta in collaborazione con molte associazioni e comitati, tra cui Alterego, BSA, Le Vie del Sale, Ingegneria senza Frontiere, Geologia senza Frontiere e Emidio di Treviri.

Alla diffusa paura, da parte degli intervistati, mostrata nei confronti del futuro rispetto all'assetto economico e sociale, molte testimonianze affrontano con lungimiranza il programma da seguire. Il collettivo di Emidio di Treviri, per esempio, dopo quasi due anni di intensa ricerca sul campo e la pubblicazione finale di un libro che affronta le diverse tematiche dal "basso", attualmente sta avviando una fase due d'intervento che interesserà la risoluzione di alcuni temi analizzati dal 2017. Uno tra questi è la costruzione di uno spazio sociale, ad uso della comunità, in un campo SAE. Anche questa volta si nota come la flessibilità di gruppi aperti possa intervenire su precise tematiche in grado di sanare una problematica e che la presenza nel territorio di piccole attività del genere costituisce una rete che migliora la gestione del sisma.

TABELLA RIASSUNTIVA DEI SOGGETTI FORMALI ED INFORMALI

TIPOLOGIA ATTORI	
FORMALI Soggetti associati che si pongono come contro-condotta al sistema ordinario	INFORMALI Soggetti che si attivano in maniera libera e svincolati da organizzazioni precise
TIPOLOGIA DI APPROCCIO	
TATTICO Azioni mirate a risolvere tempestivamente una necessità ed in grado di reindirizzare il percorso volta per volta	STRATEGICO Azioni mirate alla costruzione di una prospettiva a medio lungo termine, talvolta anche innovativa rispetto al pre-sisma
TIPOLOGIA DI RAPPORTO	
CONFLITTO Rapporto basato su antagonismo o opposizione rispetto alle modalità di approccio delinata per emergenza e ricostruzione	DIALOGO Rapporto basato sul reciproco sostegno e riconoscimento a favore di interventi condivisi tra tutti i soggetti interessati

	TATTICO		STRATEGICO	
	CONFLITTO	DIALOGO	CONFLITTO	DIALOGO
FORMALI	Montanari Testoni Alterego Emidio di Treviri I ragazzi del 50/a Le Vie del Sale Onlus Proloco Capricchia BSA GsF IsF	CIA Cittadinanza Attiva FITA Umbria Fontemaggiore Legambiente Umbria Psicologi EMDR Psicologi per i Popoli Spoleto's Stefano Boeri Architetti	Proloco Campi Com. Sisma Centro Italia	Action Aid CESVOL Biodistretto di Norcia I love Norcia Ass. "Angela Paoletti" We are Norcia
INFORMALI	Az. Agr. Brandimarte Az. Agr. Persiani Fabio, terremotato Per la rinascita dei piccoli borghi Valnerina Onlus #Resto in Piedi #Walk whit Peter	Anna, terremotata	Agr. di Castelluccio Piedivallesempreneleuore Regista "La Botta Grossa"	Az. Agricola Dell'Orso

LA RESILIENZA

La resilienza attualmente rientra in molte politiche territoriali, le quali sviluppano il concetto inserendolo nel contesto dei sistemi complessi, ovvero le città. In generale la resilienza viene descritta come la capacità degli individui o della collettività di resistere ad uno stress adattandosi e rinnovandosi, mantenendo tuttavia le caratteristiche peculiarità. La risposta, di conseguenza, non implica un ritorno allo stato precedente lo stress, ma da quest'ultimo trae vantaggi attraverso varie forme di mutamento. Se affrontata rispettando la sua complessità, la resilienza è in grado di configurare risultati condivisi e propri della comunità a favore di un modello di sviluppo innovativo rispetto alle fasi precedenti il disastro. (Collucci, Cottino 2017)
Lo sviluppo del concetto di resilienza è quindi un fattore interno al sistema e dipende dal singolo individuo tanto quanto dalle capacità e competenze dell'intera comunità. Ciò significa che se governata può essere sviluppata come vero e proprio approccio operativo, dove essa non costituisce ne il punto di partenza ne l'arrivo, ma la strategia con la quale affrontare la situazione di crisi.

Durante la prosecuzione delle interviste alla domanda inerente al tema, alcuni attori appartenenti ai tre gruppi, hanno risposto con un deciso "Si. Siamo resilienti". La motivazione che più volte mi viene data riguarda le condizioni che insistono nelle Aree Interne, da quelle climatiche a quelle socio-economiche, le quali disegnano un quadro più difficile in cui vivere ed abitare. I diversi attori perciò collegano il concetto di resilienza alla volontà di rimanere nel posto nonostante tutte le avversità e le problematiche che lo affliggono, dicendomi che se non fossero stati fortemente attaccati al territorio se ne sarebbero già andati via da tempo.

"Lo sono per struttura. Quelli che hanno deciso di rimanere sono quelle persone che sono obbligate a cambiare anche se denunciano delle situazioni, ma che dimostrano nelle parole la resilienza. In realtà è quello che gli accade, quel territorio non è più quello che era e si modifica. Queste persone si dovranno adattare e se stanno lì hanno proprio la speranza di potersi trasformare come il territorio. Sono sicuramente una popolazione resiliente. Forse in maniera inconsapevole. Se glielo chiedi ti rispondo di no e in realtà lo sono moltissimo."

(Stefano Boeri Architetti, intervista del 12 marzo 2018)

Se si intende studiare la resilienza in maniera più complessa non è sufficiente dire che essa sia frutto di condizioni esterne all'individuo, quindi incontrollabili, o di fattori interni, preesisenti e non ricreabili. Resta il fatto che, nel momento della transizione tra disastro e ricostruzione, possono nascere numerosi fattori che influenzano negativamente i processi di sviluppo della resilienza, un esempio è la politica di abbandono attuata nel Centro Italia. Soggetti formali e enti istituzionali a tal proposito denunciano la loro preoccupazione.

"Nel caso della mia gente io ci vedo più testardaggine, ma che a volte cede a delle condizioni strutturali esterne. A voglia essere resilienti o testardi...la resilienza va anche sviluppata, ci vogliono degli spazi di autonomia, cosa che con una gestione così non è possibile. Nel momento in cui devi accettare i loro tempi, le loro scelte, come puoi essere resiliente? al massimo può diventare molto paziente, ma non resiliente."

(Emidio di Treviri, intervista del 11 aprile 2018)

"Questo è il nostro tema: le Aree Interne. E' un tema abbandonato in questo paese da 50 anni. Se spopoli le Aree Interne alla fine non presidi più il territorio e questa è un'aggravante ai disastri naturali. Ancora non ci è arrivato nessuno perché sono misure che nessuno sostiene"

(Protezione Civile Regione Umbria, intervista del 19 dicembre 2017)

Un'altra questione trapelata dalle interviste riguarda l'effettivo riconoscimento di queste iniziative e il ruolo giocato all'interno dei processi di ricostruzione, fisica e sociale. A livello cronologico, dalla fase di spinta iniziale post-sisma ne sussegue un'altra di ricaduta, dove stanchezza e stress prendono il sopravvento man mano che l'interesse nazionale diminuisce. Si entra quindi in una fase delicata dove gli attori locali devono necessariamente assumere una funzione attiva e riconoscersi nel sistema per proseguire l'intervento. Così si esprime Alterego:

> *"Un'associazione, un comitato, un gruppo per quanto gli intenti siano nobili, non sono intenti che poi nobilitano la sopravvivenza. Che poi sono comitati che inizialmente sono composti da 20 persone tutti volenterosi e dopo un anno diventano 5....hanno i loro impegni e sicuramente le forze sono sempre meno. Si dovrebbe aprire quindi una riflessione proprio sul concetto di associazionismo e dei comitati territoriali e io rilancio con una cosa. La nostra costituzione parla di libertà associativa e di fondamentale rilevanza delle associazioni in quanto rappresentative delle esigenze della popolazione che in una situazione come quella emergenziale non vedo perché non debba essere doppiamente amplificata e finanziata."*
> (Alterego, intervista del 20 dicembre 2017)

Affrontare il tema in tempo di pace potrebbe costituire una possibile soluzione, ma l'applicazione del concetto costringe l'impiego di energie e risorse sul territorio che non sembrano interessare particolarmente le politiche nazionali. Se si pensa invece ad un processo inverso, che parte dal particolare per arrivare al generale, dal locale al sovralocale, la resilienza potrebbe garantire non solo il mantenimento della popolazione e la ricostituzione del tessuto sociale, ma diverrebbe una pratica in grado di auto alimentarsi senza essere dipendete da qualche struttura o soggetto esterno.
Nelle interviste la predisposizione all'adattamento della popolazione non si è manifestata tanto nelle risposte degli intervistati, ma si è palesata indirettamente nel racconto del processo che ha portato i soggetti ad attivarsi fino a raggiungere risultati e formulare prospettive future.
Contestualizzando il concetto di resilienza è visibile come le innumerevoli iniziative descritte, contrapposte alle normale prassi, hanno contribuito alla riconsiderazione del

ruolo sociale e politico degli individui a favore di una generale ripresa del sistema colpito.

Colucci e Cottino (2017) parlano di "impresa sociale" come la capacità effettiva di un'iniziativa di attivare diversi individui della società. Ne consegue che attraverso l'azione collettiva si determina la socializzazione del rischio inizialmente e, grazie a questa, avviene successivamente anche una socializzazione dei benefici.

Il terremoto si configura perciò come laboratorio di idee con lo scopo di dare nuova vita al futuro arricchendolo di possibilità. Non sempre le iniziative hanno continuato il loro percorso strutturandosi, ma nei casi esaminati sicuramente è possibile affermare che esse racchiudono principi di creatività e rigenerazione tipicamente propri dell'essere umano.

Dopo gli innumerevoli eventi sismici che hanno caratterizzato il territorio nazionale negli ultimi 50 anni, diviene doveroso sviluppare pratiche moderne relative alla gestione emergenziale per evitare di alimentare ancora l'indifferenza rivolta alle forme di organizzazione spontanea che, in ogni caso, vengono a costituirsi. L'individuazione di un percorso riconosciuto garantirebbe la "sopravvivenza" delle varie associazioni, gruppi o individui in grado di traghettare l'intera comunità fuori dall'emergenza. Il contesto di riferimento dentro il quale affermare queste pratiche deve garantire la conservazione dei principi di flessibilità e spontaneità del fenomeno e allo stesso tempo dettare un possibile quadro di azione e tutela per il loro sviluppo.

6. RICOSTRUIRE LE COMUNITÀ

6.1 Conclusione e possibili sviluppi

In ogni evento passato la nascita di organizzazioni spontanee e mobilitazioni sociali si è manifestata a prescindere dal tipo di approccio utilizzato per la ricostruzione dei luoghi. Le ricostruzioni storiche si sono fatte promotrici, rispetto al preciso momento storico e alle dinamiche locali, di un modello specifico, ma in generale si è notato come interventi top-down non siano riusciti a radicarsi nel territorio come pianificato. Tutti i casi analizzati, nonostante abbiano condotto a risultati diversi, conducono ad stessa una domanda. Come ha partecipato la popolazione alla ricostruzione e come vive oggi gli spazi ricostruiti? La vasta opera di cancellazione dello spazio nel Belice, cosi come la frammentazione territoriale all'Aquila, hanno prodotto risultati devastanti nelle relazione sociali urbane, mentre modelli improntati all'attento recupero degli insediamenti hanno poi restituito borghi bellissimi, ma scarsamente popolati come in Friuli o in Umbria. Appare chiaro quanto la comunità sia centrale per la corretta interpretazione di questi eventi, in quanto principale fruitrice dei luoghi prima e soprattutto dopo l'evento disastroso.
Il Fil Rouge della ricerca, dopo le prime considerazioni storiche e teoriche, ha dimostrato quanto sia importante l'attivazione della popolazione nelle dinamiche post-sismiche grazie alla ricerca sul campo condotta. A seguito delle 50 interviste e della loro rielaborazione si sono estrapolate le questioni più importanti emerse in questi due anni dal sisma che ha colpito l'Italia Centrale.

Per quanto riguarda la gestione dell'emergenza il tema fondamentale è sicuramente il governo del tempo, ovvero quello che caratterizza la città della transizione, dalla fase di impatto a quella di ricostruzione. Il tempo sospeso che ha caratterizzato la prima

emergenza del Centro Italia ha determinato un accelerazione dei trend preesistenti nell'Appenino relativi allo spopolamento in atto, all'invecchiamento della popolazione e il progressivo impoverimento delle Aree Interne. L'approccio impostato ha portato alla riconfigurazione dell'assetto sociale dividendolo tra chi ha potere e chi non ne ha, chi può aspettare e chi al contrario non può farlo. All'interno di tutto questo esistono pratiche di autorganizzazione "dal basso", di messa in rete di diverse competenze che costituiscono una grande opportunità per i territori. L'intento è che il racconto di queste esperienze riesca a trasformare le modalità di gestione emergenziale o quanto meno riesca a produrre una coscienza in grado di opporsi attivamente alle vicende.
Entrando ora nel merito degli attori intervistati, questi appartengono a categorie diverse che a loro volta sono eterogenee al loro interno. Dalle risposte personali di ogni attore coinvolto si è ottenuta una quantità di informazioni tali da costituire fondamento per la ricerca, e parallelamente offrire la possibilità di orientare la lettura su diversi punti di vista e su specifiche tematiche. La base delle 50 interviste perciò ha grande potenzialità di essere sfruttata ed implementata, analizzando per esempio le dinamiche che interverranno da oggi in poi nell'Appennino, quando finirà lo stato di emergenza, o studiando tutto quello che significa attualmente abitare luoghi ricostruiti in passato per attivare risorse innovative e rigeneratrici nel territorio.

La ricerca si conclude, a seguito delle osservazioni svolte, con l'elaborazione di raccomandazioni, sotto forma di linee guida, che intervengono a tutela dei fenomeni spontanei e dell'attivazione sociale come strumento utili alla ricostruzione delle comunità colpite. Le linee guida non sono prescrittive, ma fissano alcuni punti fondati sull'indagine sociologica e che dovrebbero essere tenuti in considerazione nei prossimi eventi sismici.
L'intento è quello di non irrigidire le modalità di attivazione della popolazione in quanto queste si basano proprio sul loro essere spontanee, piuttosto si cerca di delineare un possibile tragitto che diversi soggetti possono intraprendere. La presa di coscienza della fragilità a cui il nostro territorio è soggetto consente di agire in maniera lungimirante e pragmatica nei contesti vulnerabili. Questo favorirà lo sviluppo di nuove pratiche che garantiranno anche il miglioramento dell'intera fase emergenziale.

6.2 Linee guida

1. **Delineare l'immagine della città a prescindere dal possibile disastro.** La fase di prevenzione, più volte citata come tempo di "pace", rappresenta un momento fondamentale per lo sviluppo del processo di emergenza, ricostruzione e per gli esiti finali. Il disegno strategico di come la città si proietta al futuro, attraverso l'elaborazione di un masterplan partecipato, diventa un utile strumento in grado di racchiudere le volontà di tutta la comunità. Inoltre, faciliterà il processo di condivisione delle scelte generali di riassetto effettuate in emergenza, offrendosi come collante tra pianificazione dell'emergenza e quella territoriale.

2. **Raccordare emergenza, temporaneità e Pianificazione.** Le decisioni prese in emergenza si svincolano del tutto da quella che è la pianificazione territoriale dei luoghi. Questo, oltre a comportare trasformazioni urbane non previste, va ad aumentare i tempi di attesa che la popolazione è costretta a subire. Di conseguenza è necessario inserire all'interno della pianificazione territoriale un'attenta programmazione della fase di transizione in quanto più duratura e complessa rispetto al primo soccorso. Questo produrrà la riduzione dei tempi nelle fasi successive all'impatto e la disponibilità di una strategia d'intervento che risponda agli obiettivi prefissati. Di massima importanza è l'elaborazione di insediamenti temporanei che prevedano funzioni diverse dalla semplice residenzialità e soprattutto spazi della socialità per evitare la frattura delle interrelazioni precedenti al sisma.

3. **Mantenere la popolazione nel territorio.** Le modalità di soccorso che favoriscono il trasferimento della popolazione devono ritenersi deleterie per due fattori. Il

primo riguarda la frammentazione sociale che deriva da questo processo, la quale provoca ostilità tra chi è rimasto e chi no. Il secondo riguarda lo spopolamento dei centri, specialmente quelli di piccole dimensioni, che può progressivamente peggiorare. Se è vero che ogni terremoto presenta caratteristiche differenti che costringono ogni gestione a calibrare l'intervento in base al contesto, nel caso in cui si presenti la necessità di trasferire le persone, questa deve garantire una precisa informazione riguardo tempi di permanenza e modalità di contatto con il territorio colpito. In generale, il mantenimento della popolazione in situ, oltre ad evitare i fenomeni descritti, consente il monitoraggio dell'avanzamento dei lavori e la prosecuzione delle relazioni tra città e comunità. Si prediligono le pratiche di riuso degli spazi e dei vuoti urbani, nel caso di centri semidistrutti, in modo tale da mantenere attive parti di città. Nel caso di centri totalmente distrutti è necessario ricostituire la comunità in aree sicure vicino al centro. Inoltre, a chi decide di provvedere autonomamente al posizionamento di una casetta nella propria proprietà deve essere garantito un trattamento equo in quanto l'erogazione del CAS non può fare distinzioni tra terremotati, soprattutto se si parla di chi letteralmente ha provveduto alla sua sistemazione autonomamente. La dichiarazione di abuso edilizio sembra eccessiva, considerando l'urgenza e lo stato di eccezionalità di questa pratica. E' per cui consigliabile operare, a fine ricostruzione, un profondo controllo del territorio e garantire la dismissione delle strutture quando non più necessarie.

4. **Coltivare la resilienza.** Il riconoscimento delle potenzialità di un individuo prescinde dalle fasi che intercorrono in un terremoto. Già nella prevenzione, promuovere forme efficaci di collaborazione tra diversi attori è prerequisito indispensabile per la rigenerazione. La produzione di nuovi patti inseriti nell'ordinaria amministrazione consente ai soggetti di sentirsi protagonisti del luogo in cui vivono, rafforzando il senso d'identità individuale e la resilienza collettiva. Il processo tuttavia non si deve attivare da soggetti esterni, i quali possono riservarsi un ruolo di facilitatori, ma dagli stessi soggetti colpiti in grado di produrre iniziative ed attività a favore della ripresa.

5. **Favorire nuove strade di confronto.** Non operare disparità di trattamento tra i diversi soggetti locali, ma agevolare il dialogo tra le diverse parti e i rispettivi interessi attraverso il confronto creativo per superare i possibili conflitti. Questi ultimi devono essere interpretati come potenzialità per arricchire ed implementare la soluzione al problema e non come ostacolo da affrontare. Il confronto creativo permette di trovare un punto d'incontro tra visioni divergenti secondo principi di co-progettazione, diritto di essere ascoltati e il diritto di collaborare alla moltiplicazione delle opzioni da tenere in considerazione.

6. **Partecipazione della comunità.** Gestioni centralizzate hanno sempre condotto a decisioni non condivise e che talvolta hanno aggravato le dinamiche nel sistema territoriale. A seguito di un disastro la popolazione ha sempre dimostrato un interesse nel partecipare al processo attivamente e le gestioni decentrate hanno sempre favorito questo fenomeno. La partecipazione della popolazione deve avvenire, sotto forma di associazione o individualmente, con tavoli di confronto, assemblee ed incontri sul territorio. E' opportuno coinvolgere tutti i soggetti in queste attività, non solo per ascoltare bisogni e necessità derivate dall'emergenza, ma sviluppare il confronto creativo utile alla delineazione di soluzioni a problemi reali. Nel 1976 in Friuli questa pratica, solitamente svolta nelle tende autogestite, ha consentito a cittadini e Comune di discutere e condividere le decisioni procedendo sullo stesso fronte. Questa pratica garantisce la ripianificazione della città e del territorio e allo stesso tempo impedisce che vengano calate decisioni e scelte dall'alto in nome della rapidità.

7. **Riconoscere il ruolo dei fenomeni spontanei "dal basso"**. L'attivazione spontanea della popolazione deve costituire un fattore di valore per le istituzioni, sia in termini economici che di velocizzazione del processo. Di fatto potrebbero assumere il ruolo di traghettatori d'identità, agevolando anche la messa in rete delle persone che non sono riuscite ad attivarsi. Attribuire perciò un ruolo di portavoce all'interno del tavoli di confronto è indispensabile, in quanto tutti rappresentano diverse componenti della realtà territoriale. Oltre il rapporto tra associazione e amministrazione è opportuno che le associazioni stesse si mettano in rete per far

si che si crei un ambiente favorevole all'ascolto dei cittadini. La prima necessità è la destinazione di spazi consoni allo svolgimento delle attività.

8. Incentivare le produzioni "dal basso". L'attivazione sociale costituisce un fenomeno difficile da gestire, o meglio che più si trascura più si alimenta di rabbia, contestazioni e risentimento, accrescendo il suo potere. Le energie impiegate in iniziative ed attività costituiscono invece un momento fertile per istaurare pratiche innovative e ripensare un territorio migliore di quello che era prima del sisma. Garantire un trattamento paritario di tutte le iniziative e non favoreggiare quelle che possono produrre impatti economici allettanti per la città. L'attivazione degli individui, di qualsiasi entità essa sia, è già sintomo di un risveglio sociale, di una presa di coscienza della situazione e della responsabilizzazione. Questo costituisce una buona base di partenza per intervenire concretamente sul territorio. Se l'attivazione diventa più strutturata e le prospettive di azione del gruppo non si limitano all'emergenza, il livello locale deve provvedere al dialogo e alla considerazione di quanto proposto come frutto di una mancanza riscontrata in una situazione emergenziale, quindi di primaria attenzione. La costituzione di cooperative di comunità, con precisi obiettivi di diversa tipologia (lavoro, sociale, mista) a favore della cooperazione tra cittadini e amministrazione, è una valida risposta che permette di innescare processi che dall'interno si proiettano all'esterno e non viceversa.

9. Garantire spazi sociali come luoghi di partecipazione attiva. Nell'ottica di rigenerazione e resilienza gli spazi fisici sono determinanti per l'attivazione del processo. Questi possono essere costituiti come aree temporanee adibite alla funzione di assemblee pubbliche, dibattiti, informazione sullo stato di avanzamento dei lavori e sulle modalità di attivazione del processo di ricostruzione, svolte sia da associazioni che da amministratori pubblici. Questi spazi garantiscono, oltre che la partecipazione alle decisioni, la realizzazione di luoghi della socialità che interrompono la frammentazione prodotta dal terremoto. Di conseguenza dovranno prevedere spazi arredati e confortevoli, anche se temporanei, con sportelli di dialogo per il cittadino e laboratori di co-progettazione che dialoghino

con i principali soggetti istituzionali. La temporaneità di questi luoghi deve essere certa, ma la loro dismissione dovrà avvenire a fine del periodo di transizione, quanto tutte le persone saranno rientrate nelle propie abitazioni.

10. **Urbanismo tattico come risposta alla temporaneità.** Negli ultimi decenni si è assistito allo sviluppo progressivo di forme “dal basso” di riappropriazione degli spazi. L’urbanistica tattica prevede interventi di piccola entità, a basso costo ed impatto e temporanei a favore del miglioramento di alcune parti della città. Nello scenario post disastro questa diventa una pratica utile affinché avvenga la predisposizione tempestiva di spazi collettivi. Gli interventi rispondono nell’immediato a precise necessità del momento, contrariamente ai tempi previsti dalla pianificazione e progettazione della città tipici degli strumenti tradizionali. Pratiche di queste genere sono state attuate dopo il terremoto all’Aquila attraverso la progettazione auto-costruita del Parcobaleno e Restar. Il primo caso consiste nella realizzazione di un’area attrezzata vicino ai MAP aquilani dove far giocare i bambini, mentre il secondo ha interessato la riqualificazione di un piccolo spazio residuale all’ingresso del Dipartimento di Scienze Umane dell’Aquila. Ciò che è necessario fare, a seguito di un terremoto, è garantire che queste pratiche si possano svolgere in coordinamento con l’amministrazione. Quest’ultima deve provvedere a dotarsi di un quadro normativo che tuteli ed incentivi queste iniziative e le riconosca utili all’attivazione della comunità per sviluppare la resilienza collettiva. Di fatto l’urbanistica tattica potrebbe essere promossa dall’amministrazione stessa, la quale all’interno degli strumenti di attuazione riconosce possibili spazi ad uso temporaneo di cui la comunità è responsabile.

BIBLIOGRAFIA

LIBRI

- AA.VV (2013), *“Le forme della ricostruzione*”, Altralinea, Firenza, pp. 17-41
- Anzalone M. (2008), *“L’urbanistica dell’emergenza”*, Alinea, Firenze.
- Agamben G. (2003), *“Stato di eccezione”*, Bollati Boringheri, Torino.
- Barbera L. (2011), *“I ministri dal cielo. I contadini del Belice raccontano”*, Duepuntiedizioni, Palermo.
- Baiutti G. “40. Friuli 1976-2006. Dalla Ricostruzione a un nuovo modello di sviluppo” Forum, Udine.
- Bauman Z. (2008), *“Modus vivendi. Inferno e utopia del mondo liquido”*, Editori Laterza, Bari.
- Blecic I. e Cecchini A. (2016), “*Verso una pianificazione antifragile. Come pensare il futuro senza prevederlo”*, Franco Angeli, Milano.
- Brunetta G. e Moroni S. (2008), *“Libertà e istituzioni nella città volontaria”,* Mondadori Bruno, Milano.
- Calafati G. (2012), *“L’aquila 2030. Una strategia di sviluppo economico”,* Ministero per la Coesione Territoriale.
- Caporale A. (2010), *“Terremoti SPA”*, Rizzoli, Milano.
- Capriotti P. (2014), *“Ricostruire l’emergenza. Cronologia della gestione istituzionale del terremoto in Emilia e una sintesi tematica”,* Regione Emilia Romagna.
- Ciaffi D. Mela A. (2013), “*Urbanistica partecipata”*, Carocci editore, Roma.
- Corbetta P. (2003), *”La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. I. paradigmi di*

riferimento”, Il mulino, Bologna.

- Corbetta P. (2003), *”La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. III. Le tecniche qualitative”*, Il mulino, Bologna.
- Fazio F. e Bondesan B. (2007) *“I paesaggi nell’umbria del terremoto 1997-2007. Un atlante“*, quattroemme, Perugia.
- Giovagnoli M. (2018), “Piccolo dizionario sociale del terremoto”, Romo Edizioni, Ascoli Piceno.
- Giuliani M. (2012), *“Il primo terremoto di internet”*, Durango Edizioni, Brescia.
- Guidoboni E. (2011), *“Il peso ecocomico e sociale dei disastri sismici in italia negli ultimi 150 anni”*, Bononia University Press, Bologna.
- Guerra, Pettenati, La Riccia (2014), *“Studiare il territorio. Esperienza di ricerca nel dottorato in Pianificazione Territoriale del Politecnico di Torino”*, Franco Angeli, Milano, pp 15-23.
- Londero L. (2008), *“Pa sopravivence, no pa l’anarchie. Forme di autogestione nel Friuli terremotato: l’esperienza della tendopoli di Godo”*, Forum, Udine.
- Lupi L., Meletti C. (2016) *“Terremoti. Origini, storie e segreti dei movimenti della terra”*, Silvana Editoriale, Cinisello Balsamo (Milano)
- Marescotti L. (2008), *“Urbanistica. Fondamenti e teoria”*, Maggioli editore, Roma.
- Mazzolini D. e Sepe. M (2005), *“Rischio sismico, paesaggio, architettura: l’Irpinia, contributi per un progetto”*, Doppiavoce, Napoli.
- Mela A., Mugnano S. e Olori D. (2017), *“Territori vulnerabili: Verso una nuova sociologia dei disastri italiana”*, Franco Angeli, Milano.
- Nigro G. Fazio F. (2007), *“Il territorio rinnovato. Uno sguardo urbanistico sulla ricostruzione post sismica in Umbria 1997-2007” Vol.4,* Regione Umbria e QuattroEmme, Perugia.
- Nimis G.P. (2010), *“Terre Mobili. Dal Belice al Friuli, dall’Umbria all’Aquila”*, Donzelli, Roma.
- Pitzalis S. (2016) *“Politiche del disastro. Poteri e contropoteri nel terremoto emiliano”,* ombre corte, Verona.

- Regione Emilia Romagna (2018), *“2012-2018. L’Emilia dopo il sisma. Report su sei anni di ricostruzione”,* Centro Stampa Regione Emilia Romagna.
- Sacchi S. (2007), *“Oltre la ricostruzione” Vol.5*, Regione Umbria e QuattroEmme, Perugia.
- Sbattella F. (2009), *“Manuale di psicologia dell’emergenza”*, Franco Angeli, Milano.
- Salzano E. (2003), *“Fondamenti di urbanistica”*, Editori Laterza, Bari.
- Scamporrino M, (2012), *“Governare la ricostruzione. Modelli e linee guida per la transizione dall’emergenza alla rigenerazionne post sisma in Italia”, Dottorato di Ricerca, Università di Firenze, Firenze.*
- Segatori R, (2007), *“La ricostruzione post-sismica in Umbria come modello di governance”* in *“Oltre la ricostruzione” Vol.5*, Regione Umbria e QuattroEmme, Perugia.
- Susskind L.E. e Sclavi M. (2011), *“Confronto creativo. Dal diritto di parola al diritto di essere ascoltati”*, Et Al, Milano.
- Tozzi M. (2005), *“Catastrofi”*, Rizzoli, Milano.
- Valeriani E. Bertelli A. (2017), *“L’attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile.”, sisma2016.gov.it*

CONTRIBUTI e ARTICOLI

- AA.VV. (2009), “Ricostruiri si, ma come?” a cura di Calace F. in <<Urbanistica Informazioni>> n. 226, INU Edizioni, Roma pp. 7-26.
- AA.VV. (2009), *”Ricostruire la comunità con la comunità. L’alternativa dopo l’emergenza.”,* in <<Meridiana>> n. 65-66, pp. 121-136.
- Alberti F., Scamporrino M. e Rizzo A. *“Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia”* in <<Urban Promo>>, Atti del convegno internazionale. XIII edizione Progetto Paese, Milano, pp. 281-286.
- Alexander D. (2012), “*Una valutazione delle strategie di ripristino e ricostruzione dopo il terremoto all’Aquila del 6 aprile 2009”*, in <<Macramè n.4-L’emergenza del Governo del Territorio, U10, Milano.
- Alexander D. (2004), “*Planning for the Post-Disaster Recostruction*”, grif. umontreal.

ca, Montreal.

- Arena G. (1997), *“Introduzione dell’amministrazione condivisa”*, in <<Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale>> n.117-118, LabSus.
- Arena G. (2009) *“Contro il terremoto la sussidiarietà funziona meglio del potere”*, Labsus.
- Baige C. (2014), *“Può l’urbanistica “tattica” cambiare la pianificazione ufficiale?”*, SardArch magazine.
- Camiz A. (2013), *“New Town o ricostruzione (quasi) dov’era, com’era? L’esempio del progetto per Venzone”*, in <<Urbanistica Dossier>> n.005, INU Edizioni, Roma,pp.85-88
- Cannarozzo T. (2009) *“Rapporto da una periferia territoriale: la Valle del Belice 1968-2008”*, in <<Storia e Critica>>, AntiTHeSi.
- Cannarozzo T. (2012), “*Terremoto e ricostruzione nel Belice tra memoria e futuro”*, in <<Macramè n.4-L’emergenza del Governo del Territorio, U10, Milano.
- Cavallaro M. (2011), “I terremoti dell’Italia repubblicana: Il Friuli 1976”,www.youtrend.it
- Ceglia G. (2010) *“Irpinia, il terremoto che cambiò l’Italia”* in www.youtrend.it
- Colucci, Cottino (2017), “*The shock must go on: territori e comunità di fronte all’impresa della resilienza sociale”, in <<Impresa Sociale>>.*
- *Gugg. G. (2009), “Dopo il terremoto, ricostruire le comunità, non soltanto le case”, LabSus.*
- Dri G. (2013), *“Il “modello Friuli”: testimonianza di un’esperienza”*, in <<Urbanistica Dossier>> n.005, INU Edizioni, Roma, pp. 81-84.
- Fabbro S. (1996), *“Ricostruzione post-terremoto e governo del territorio in Friuli: una esperienza complessiva complessivamente positiva”*, in <<INU sulla ricostruzione dell’Aquila>>, Forum, Udine.
- Fabbro S. (2009) *“FRiulI 1976. La ricostruzione: exemplum paradigmaTico o unicum irripetIbIle?”* in <<Lente d’ingrandimento>>.
- Gabrielli B Oliva F. (2011), “*Dio salvi l’Aquila. Una ricostruzione difficile”, in <<Urbanistica Dossier>> n. 123-124,* INU Edizioni, Roma.
- Gerundo R. e Fasolino I. (2009), *“Il più grande intervento post sisma del ‘900”*, in

<<Urbanistica Informazioni>> n.226, INU Edizioni, Roma, pp. 19-21.

- Londero I. (2015), *"Il caso del terremo del Friuli"*, in <<L'Italia e le sue Regioni>> www.treccani.it.
- Malighetti R. (2011), *"Intra Ordinem. Emergenza, cooperazione, sovranità.", in* <<Quaderni di Comunicazione>> n. 12, pp.41-46.
- Mastropaolo A. "Dello scandalo", in <<Meridiana>> n. 65-66, (2010), pp.9-34.
- Nimis P. (2012), "*Non quando ma come"*, in <<Macramè n.4-L'emergenza del Governo del Territorio, U10, Milano.
- Noto A.G. (2008), *"La "disastrologia": approcci e contributi significativi", in <<Storia e Futuro>> n. 17*.
- Parrinello G., *"Belice 1968: istituzioni, territorio, memorie",* in <<L'italia e le sue Regioni>>(2015) , www.treccani.it
- Pellegrini P., *"Varianti del "come era dove era". Due casi della ricostruzione dello spazio pubblico dopo il terremoto 1976*" n.5, (2013) <<Urbanistic Dossier>>, INU Edizioni, Roma, pp. 89-93.
- Sartore M. (2009), *"Umbria 1997. ricostruIre "dov'eRa, com'eRa". ma basta?"* in <<Lente d'ingrandimento>>.
- Ventura F. (2012), "*Il destino dei territori antichi. Trent'anni dopo il terremoto di Campania e Basilicata"*, in <<Macramè n.4-L'emergenza delGoverno del Territorio, U10, Milano.
- Ventura S. (2010), *"I terremoti italiani del secondo dopoguerra e Protezione Civile"* in <<Storia e Futuro>> n.22.
- Vitellio I. (2009), *"Irpinia 1980. Giocavano Inter e Juventus, ma non si sa come andò a finire"* in <<Lente d'ingrandimento>>.
- Viviani S. (2011), "Disastri territoriali e urbanistica" in <<Urbanistica Informazione>>, INU Edizioni, Roma, pp. 4-5.
- Viviani, Pingitore, Gasparri (2016), *"Un impegno continuativo a tre passi dalle macerie"* in <<Urbanistica Informazioni>> n.271 p. 11.

SITOGRAFIA

- Alterego - Fabbrica dei Diritti, alterego.studio
- Brigate di Solidarietà Attivabrigate, solidarietaattiva.net
- Comitato Sisma Centro Italia, comitatosismacentroitalia.org
- Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016, sisma2016.gov.it
- Ente Parco Nazionale dei Monti Sibillini, sibillini.net
- INU Edizioni, inuedizioni.com/it/catalogo-inu-edizioni/urbanistica-dossier
- Issuu, issuu.com
- Legambiente, legambiente.it
- Lo Stato delle Cose, lostatodellecose.com
- Montanari Testoni, montanaritestoni.it
- Osservatorio Sisma, osservatoriosisma.it
- Sisma Umbria 2016, regione.umbria.it/sisma-umbria-2016
- Protezione Civile Umbria, regione.umbria.it/protezione-civile
- Pro Loco Campi, prolococampi.it
- Sibilla online, il giornale della ricostruzione, sibilla-online.com
- Urbanistica Informazioni, urbanisticainformazioni.it